

**EEN AFWEGINGSKADER BIJ  
DE KEUZE VAN  
WOONBELEIDSINSTRUMENTEN**  
TOEGEPAST OP HET VERBETEREN  
VAN DE BETAALBAARHEID IN DE  
HUURSECTOR

Katleen Van den Broeck & Sien Winters

**KU LEUVEN**

**HIVA**

ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING

# **EEN AFWEGINGSKADER BIJ DE KEUZE VAN WOONBELEIDSINSTRUMENTEN**

## **TOEGEPAST OP HET VERBETEREN VAN DE BETAALBAARHEID IN DE HUURSECTOR**

**Katleen Van den Broeck & Sien Winters**

Onderzoek gefinancierd onder het PROGRESS/EaSI Programma van de Europese Unie en het Agentschap Wonen-Vlaanderen

Partners: Agentschap Wonen-Vlaanderen,  
HIVA-KU Leuven,  
OTB – Onderzoek voor de Gebouwde Omgeving (TU Delft),  
Vlaamse Woonraad,  
FEANTSA,  
Housing Europe

*Gepubliceerd door*  
KU Leuven  
HIVA ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING  
Parkstraat 47 bus 5300, 3000 LEUVEN, België  
[hiva@kuleuven.be](mailto:hiva@kuleuven.be)  
[www.hiva.be](http://www.hiva.be)

© 2016 HIVA KU Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.  
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>1   Definities opstellen</b>	<b>7</b>
1.1 Wat is een betaalbaarheidsprobleem?	7
1.2 Soorten instrumenten	8
1.2.1 Communicatief/informatief	8
1.2.2 Regulatief/juridisch (en planning)	8
1.2.3 Financieel/economisch	8
1.3 Kosteneffectiviteit	8
<b>2   Probleemanalyse: waardoor worden betaalbaarheidsproblemen veroorzaakt?</b>	<b>11</b>
2.1 Werkt de markt goed?	11
2.1.1 Is er perfecte mededinging in de huurmarkt?	12
2.1.2 Is er perfecte informatie?	14
2.1.3 Marktfalen door het bestaan van externaliteiten	16
2.2 Is de verdeling van woninguitkomsten billijk?	17
2.2.1 Ongelijkheden in inkomen – verticale ongelijkheid	17
2.2.2 Inkomensstekorten in bepaalde groepen-horizontale ongelijkheid	18
2.2.3 Ongelijkheden veroorzaakt door inefficiënties	18
2.3 Van probleemidentificatie en -analyse naar beleidsinstrumenten?	18
<b>3   Rekening houden met de context</b>	<b>21</b>
3.1 Het bestaande systeem	21
3.2 Beschikbaar aanbod en aanpassingssnelheid aanbod	21
3.3 Type verhuurders	22
3.4 Kwaliteit woningvoorraad	23
3.5 Institutionele capaciteit overheid	24
3.6 Mogelijkheden uitbreiding budget: opvangen evoluties in de kost	24
3.7 Oplossingen door de maatschappij?	24
<b>4   Maak andere doelen en principes zichtbaar</b>	<b>25</b>
4.1 Andere doelen dan woonbeleid	25
4.1.1 Arbeidsmobiliteit	25
4.1.2 Armoedevermindering	25
4.1.3 Sociale inclusie	26
4.1.4 Gezondheid en welzijn	26
4.1.5 Duurzaamheid	27
4.1.6 Ruimtelijke of stedelijk beleidsdoelen	27
4.1.7 Integratie beleidsdomeinen	27
4.2 Principiële keuzes	27
4.2.1 Verzorgingsstaat en maatschappij	28
4.2.2 Hoeveel vrijheid voor de consument?	29
4.2.3 Billijkheid	29
4.2.4 Eerlijke mededinging tussen verhuurders	30
<b>5   Samenvatting: oorzaken, context en criteria en hun link met beleidsinstrumenten</b>	<b>31</b>
5.1 Hoe oorzaken, context en criteria aan instrumenten gelinkt kunnen worden	31
5.2 Design-effecten	34
5.3 Noodzaak aan monitoring en ex-post evaluatie	34
5.4 Besluit	35
<b>Referenties</b>	<b>37</b>



# Inleiding

Met toenemende noden aan de ene kant en schaarser wordende budgetten aan de andere komt er meer nadruk te liggen op het criterium kosteneffectiviteit van het beleid. Als antwoord op de vraag naar een meer kosteneffectief woonbeleid, gegeven de schaarse budgetten, werd een afwegingskader opgesteld dat kan gebruikt worden bij de evaluatie van mogelijke in te zetten beleidsinstrumenten. De definitie voor kosteneffectiviteit die gehanteerd werd, is niet louter kwantitatief en niet strikt gericht op de uitkomst inzake een bepaald woondoel, zoals betaalbaarheid. Het afwegingskader brengt ook andere overwegingen aan het licht die anders misschien niet of enkel impliciet meege-nomen worden. Maar door hun impliciete karakter is de link naar de gemaakte keuzes vaak niet zo duidelijk. Verder worden niet alleen de gehanteerde principes en hun link met beleidsinstrumenten expliciet gemaakt maar eventueel ook de andere niet-woondoelen waaraan men via het woonbeleid een bijdrage wil leveren, zoals daar kunnen zijn de gezondheid van de bewoners of hun arbeids-mobiliteit. Het gebruik van het afwegingskader kan een hulp zijn om een meer kosteneffectief beleid in de ruime zin van het woord te voeren, met name het kiezen voor een beleid waarvoor de baten voor de maatschappij het grootst zijn en de maatschappelijke kosten het laagst. Tegelijk brengt dit meer transparantie in hoe de beleidskeuzes worden gemaakt omdat de link met bijvoorbeeld gehan-teerde principes en een beleidsinstrument duidelijker wordt.

Het afwegingskader werd gebaseerd op de theoretische en empirische literatuur rond effectiviteit van instrumenten alsook op de feedback van belanghebbenden (stakeholders) van het woonbeleid. Het uitgebreide rapport (Engelstalig) dat uit dit onderzoeksproject resulteerde (Van den Broeck, Haffner & Winters, 2016) bevat ten eerste een gedetailleerde beschrijving van het achtergrondmodel dat voor dit evaluatiekader gebruikt werd. Het model is gebaseerd op twee theorieën van beleids-interventie. Aan de ene kant wordt het open systeem model van de beleids- en beheerscyclus gebruikt (zie o.a. Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015; Winters et al., 2010). Dit model biedt veel flexibi-liteit in het bepalen van beleidsinterventiedomeinen en handhaaft een aantal vooropgestelde criteria voor het evalueren van het beleid. Hier wordt de welvaartseconomische theorie als het ware inge-schoven om een theoretische link te bieden tussen twee stappen in het open systeem model van de beleids- en beheerscyclus. Deze theorie biedt enerzijds weinig flexibiliteit in het vastleggen van domeinen waar het beleid in tussenkomt, maar geeft wel inzichten in het soort instrument dat theo-retisch als meest geschikt wordt beschouwd in bepaalde situaties. Het achtergrondmodel, gebaseerd op deze twee theoretische modellen van beleidsinterventie, geeft inzichten over hoe onderzoek naar de oorzaken van een bestaand probleem en het hanteren van bepaalde criteria kan leiden tot de keuze voor een bepaalde soort van instrumenten.

Ten tweede bevat het rapport een overzicht van de empirische literatuur over werkelijk gevonden effecten van instrumenten die ingezet werden in een bepaalde context met als doel om de betaalbaar-heid van wonen te verbeteren. Dit deel laat zien hoe de context een belangrijke rol speelt in de effec-tiviteit van de instrumenten. Analyse van de context kan zo ook bijdragen tot het fijnstellen van de instrumentkeuze.

Daarbovenop bevat het rapport een derde deel dat beschrijft hoe de interactie met de stakeholders heeft plaatsgevonden en hoe dit zijn weerslag heeft op het afwegingskader.

De informatie uit de drie delen samen heeft geleid tot het afwegingskader. Hoewel bredere toepas-singen mogelijk zijn, werd de uitwerking beperkt tot het doel ‘wonen beter betaalbaar maken’.

Het voorliggende document is een Nederlandstalige en kortere versie van het uitgebreide rapport, toegepast op het verbeteren van de betaalbaarheid in de huursector. Hier zullen de verschillende stappen van het afwegingskader beknopt uitgelegd worden en zal worden toegelicht hoe de keuze van evaluatiecriteria verder de keuze en het design van de instrumenten kan beïnvloeden.

Belangrijk is de definitie van kosteneffectief woonbeleid. Dit wordt niet zuiver kwantitatief beschouwd omdat sommige uitkomsten van het beleid niet volledig meetbaar zijn (zoals hoeveel het waard is dat een bepaald principe wordt gerespecteerd) of de data niet voorhanden zijn. Vooral wordt eerder een verbeterd en meer transparant beslissingsproces beoogd waarbij het verband tussen instrumentkeuzes en geobserveerde oorzaken of kenmerken van de context duidelijk wordt. Niet alleen de literatuur maar zeker ook de ervaring van de stakeholders kan hier een input zijn. Dit proces houdt ook in dat keuzes moeten gemaakt worden over het soort van verzorgingsstaat en maatschappij men eigenlijk wenst, de criteria die men daarbij kan hanteren en de dringendheid van bepaalde problemen. Naargelang de visie op de problematiek en op de rol of verantwoordelijkheid van de overheid en de burger kan de keuze van de instrumenten verschillen. Om die reden is dit afwegingskader bruikbaar voor een brede waaier van gebruikers. Het grote voordeel van het gebruik van dit kader in de beleidsvoorbereiding is dat dit de keuze van beleidsinstrumenten meer doorzichtig kan maken en zo kan leiden tot een meer legitiem, beter gedragen en transparanter beleid, en dat resulteert in meer waarde voor de maatschappij.

Dit rapport is opgevat als een hulp voor wie beleidsbeslissingen voorbereidt of ergens in dit beleidsproces betrokken is, als belanghebbende of als deskundige, en dit zowel op Vlaams als regionaal of lokaal niveau. In hoofdstukken 1 tot 4 worden de zaken besproken die een goede instrumentkeuze vooraf gaan. Dit houdt in dat het doel duidelijk wordt gedefinieerd, namelijk wat betaalbaarheid juist betekent, en hoe het zal opgevolgd worden. Deze eerste stap wordt gevolgd door een probleemanalyse, een onderzoek van de context en het definiëren van criteria die belangrijk worden geacht bij de keuze van beleidsinstrumenten. De probleemanalyse moet inzichten geven over de oorzaken van het betaalbaarheidsprobleem. Het onderzoek van de context moet informatie opleveren over de toestand van factoren die de effecten van een instrument kunnen beïnvloeden. Het opstellen van de criteria dwingt de beleidsmakers om achterliggende waarden en impliciete doelen expliciet te maken. In hoofdstuk 5 vatten we dan de uitkomsten van de vorige hoofdstukken samen.

# 1 | Definities opstellen

Een allereerste stap in het vooropstellen van doelen in verband met betaalbaarheid is het vastleggen van wat precies als een betaalbaarheidsprobleem wordt beschouwd. Dit moet juist en precies omschreven worden zodat duidelijk is wanneer moet ingegrepen worden. Bij een definitie hoort dan één of meerdere betaalbaarheidsindicatoren over dewelke data moeten verzameld worden om de situatie en de effectiviteit van het woonbeleid op te kunnen volgen. In dit hoofdstuk bespreken we kort de noodzaak om definities en indicatoren vast te leggen en geven we ook een beschrijving van de verschillende soorten beleidsinstrumenten die kunnen ingezet worden.

## 1.1 Wat is een betaalbaarheidsprobleem?

Om eenduidig te kunnen detecteren wanneer zich juist een betaalbaarheidsprobleem stelt, is het nodig een indicator te hanteren die toelaat de grootte en de evolutie van het probleem objectief op te volgen. Het is belangrijk om voorop te stellen wat juist begrepen wordt onder een betaalbaarheidsprobleem. De meeste betaalbaarheidsindicatoren hebben een verband met inkomen, maar er zijn verschillende definities gangbaar over wanneer dit verband duidt op een betaalbaarheidsprobleem.

Het is ook gebleken bij de gesprekken met de belanghebbenden van het woonbeleid dat een betaalbare woning niet voor iedere belanghebbende hetzelfde betekent. Hoe hoog mag bijvoorbeeld het percentage van het inkomen zijn dat aan wonen besteed wordt? Worden hierin enkel de woningkosten of ook de uitgaven voor nutsvoorzieningen begrepen? Het is dus belangrijk hier een één-duidige indicator voor op te stellen (zie overzicht woonindicatoren voor Vlaanderen in Winters et al., 2013).

De indicator kan eventueel gediversifieerd worden naar de hoogte van het inkomen of andere kenmerken indien de percentages variëren die als betaalbaar worden aanvaard. Zo geven Rowley et al. (2016) bijvoorbeeld aan dat een indicator die een percentage van het inkomen aangeeft als betaalbaar of niet, zou moeten verschillen volgens inkomensgroepen omdat de capaciteit om de woonkosten te dragen, verschillend is over die groepen.

Gemeten via de indicator ‘woonquote hoger dan 30%’ kampt 20%<sup>1</sup> van de Vlaamse huishoudens met betaalbaarheidsproblemen (Heylen, 2015a). Sommige huishoudens met bepaalde kenmerken hebben een hogere kans om met dit probleem geconfronteerd te worden: private huurders hebben een veel hogere kans dan eigenaars of sociale huurders om met een betaalbaarheidsprobleem geconfronteerd te worden; huishoudens met lagere inkomens worden harder getroffen, ook éénoudergezinnen en alleenstaanden en huishoudens met werkloze of zieke of arbeidsongeschikte gezinshoofden (zie voor exacte cijfers naar achtergrondkenmerken: Heylen, 2015a). Dit geobserveerde betaalbaarheidsprobleem en de ongelijkheden daarin, zijn een terechte reden voor overheidsingrijpen. Zo staat het namelijk in de Vlaamse Wooncode (Vlaamse Wooncode,<sup>2</sup> Titel II, artikel 3 & 4).

<sup>1</sup> Het percentage huishoudens die meer dan 30% van hun besteedbaar inkomen aan wonen besteden.

<sup>2</sup> <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1005498.html#H1010135>



## 1.2 Soorten instrumenten

In dit deel zullen we kort een overzicht geven van de courante beleidsinstrumenten die kunnen ingezet worden. Er bestaan verschillende opdelingen (zie o.a. in Fobé et al., 2014) maar we doen dit volgens degene die we in de volgende hoofdstukken zullen gebruiken.

### 1.2.1 Communicatief/informatief

Communicatieve (of informatieve) instrumenten worden ingezet met als doel kennis te verhogen of voorkeuren te beïnvloeden. Met het gebruik van dit soort instrumenten gaat de overheid ervan uit dat ze het gedrag van burgers of organisaties kan beïnvloeden eens ze geïnformeerd zijn. Voorbeelden zijn sensibiliseringscampagnes en instrumenten die de transparantie van de markt moeten verhogen. Vormingen of trainingen worden hier ook onder beschouwd, alsook begeleiding van kwetsbare groepen. In de repressieve zin gaat het over propaganda. Een informatief instrument inzake woonbeleid kan bijvoorbeeld een sensibiliseringscampagne inhouden over het niet toegestaan zijn van discriminatie.

### 1.2.2 Regulatief/juridisch (en planning)

Bij regulatieve (of juridische) instrumenten gaat men ervan uit dat het gedrag van burgers of organisaties enkel kan veranderd worden indien een verplichte maatregel wordt opgesteld, zoals bijvoorbeeld een verbod instellen of het uitvoeren van een actie die aan het verkrijgen van een toelating is onderworpen. Er zijn ook bepaalde standaarden waaraan moet voldaan worden. Hieraan worden dan sancties verbonden indien deze maatregelen niet worden nageleefd. Inzake woonbeleid zijn de bestaande kwaliteitsnormen een voorbeeld of het reguleren van bepaalde delen van de markt (bijvoorbeeld woningmarktactoren zoals verzekeraars of de huurprijsstijgingen). Bij sociale verhuurders kan ook het toewijzingssysteem gereguleerd zijn. Ook de wetgeving inzake grondgebruik en planning beïnvloedt de woningmarkt daar deze een rol spelen in hoe snel het aanbod (van woningen) kan uitgebreid worden.

### 1.2.3 Financieel/economisch

Financiële of economische beleidsinstrumenten zijn een monetair middel om gedrag van burgers of organisaties aan te passen. Indien de overheid een bepaald gedrag wil stimuleren, gaat het over subsidies en indien ze een bepaald gedrag wil afremmen, gaat het over heffingen. Inzake woonbeleid zijn voorbeelden van subsidies: huursubsidies, hypotheekrenteaftrek (zoals woonbonus), renovatiepremies. Bij dit soort subsidies wordt de kost of de prijs van het goed (de woning) dus gesubsidieerd zodat er meer van gevraagd zou worden. Er wordt bij financiële woonbeleidsinstrumenten vaak een onderscheid gemaakt tussen steun aan de consument, wat voor woningen de huurder of de koper is (vaak ook 'vraagsubsidie'), of steun aan de producent, welke voor woningen de verhuurder of verkoper is (ook 'aanbodsubsidie'). Een ander onderscheid is tussen directe subsidies (die werkelijke publieke uitgaven inhouden zoals bij een huursubsidie) of indirecte fiscale subsidies (die eerder misgelopen publieke inkomsten zijn). Een voorbeeld van heffingen is de leegstandsheffing.

## 1.3 Kosteneffectiviteit

Om de kosteneffectiviteit van een beleidsinstrument na te gaan, moet ook duidelijk zijn wat juist wordt bedoeld met kosteneffectiviteit. In het achterliggende rapport (Van den Broeck, Haffner & Winters, 2016) hanteerden we de volgende definitie: de meest kosteneffectieve instrumenten zijn deze waarbij de waarde voor de maatschappij het grootst is gegeven het beschikbare budget. De waarde

voor de maatschappij kan dan enerzijds kwantitatief gemeten worden via de verbetering van de indicatoren die een bepaald doel vertegenwoordigen (zie bijvoorbeeld voor betaalbaarheid 1.1) maar kan anderzijds ook een kwalitatief te beoordelen gedeelte bevatten zoals de eerlijkheid van het systeem. Niet voor elk te waarden element zijn er data beschikbaar of kunnen data verzameld worden. Waar het gaat over het respecteren van vooropgestelde principes (zie verder hoofdstuk 4) zal zelfs het kwalitatief waarden en hoe het ene tegen het andere kan afgewogen worden, niet eenvoudig zijn.



## 2 | Probleemanalyse: waardoor worden betaalbaarheidsproblemen veroorzaakt?

Hoewel wonen als een basisbehoefte wordt beschouwd, is het recht op goed en betaalbaar wonen niet afdwingbaar in Vlaanderen, en lijkt het daardoor een minder sterk recht dan het recht op gezondheidszorg of onderwijs. Wonen is een dienst die voor een groot deel door de markt wordt geleverd en een woning is tegelijk ook een investeringsgoed. De toegang tot wonen is dus in belangrijke mate blootgesteld aan de werking van de markt. De oorzaak van het betaalbaarheidsprobleem kan dus enerzijds gezocht worden in het niet goed functioneren van die markt. Anderzijds vinden problemen ook hun oorzaak in het bestaan van ongelijkheden in de woonsituaties van de huishoudens.

Het achterhalen van de oorzaken van het betaalbaarheidsprobleem (of andere) is een stap die vaak overgeslagen wordt bij de keuze van beleidsinstrumenten. Toch is hij belangrijk omdat dit een indicatie geeft van het type beleidsinstrument dat best kan gebruikt worden. Hieronder beschrijven we hoe kan worden nagegaan waar de oorzaken liggen die aanleiding geven tot betaalbaarheidsproblemen. Daar de woonsituatie dus voor een groot deel door de markt beïnvloed wordt, zullen we eerst nagaan of deze markt wel goed werkt (zie 2.1). Echter, zelfs bij een goed werkende markt kan de resulterende woonsituatie als onrechtvaardig beschouwd worden. Deze mogelijkheid wordt daarna onderzocht (zie 2.2).

Volgens de theorie waarop het achterliggende rapport gebaseerd is (zie Van den Broeck, Haffner & Winters, 2016) leiden de oorzaken van het probleem tot een bepaald soort instrument dat in zulk geval tot de meest efficiënte overheidsinterventie leidt. Om het instrument verder fijn te stellen zullen een aantal andere zaken mee in overweging moeten genomen worden (zie hoofdstukken 3 & 4).

### 2.1 Werkt de markt goed?

Volgens één van de theorieën waarop het afwegingskader is gebaseerd,<sup>3</sup> leidt de marktwerking tot een verdeling van schaarse middelen, zoals woningen, die Pareto-efficiënt is. Dit betekent dat de marktwerking zal uitmonden in een situatie waarin niemand beter af kan worden gemaakt zonder dat anderen er slechter van af komen. Dit wordt daarom echter niet noodzakelijkerwijs als een billijke uitkomst ervaren (zie verder in 2.1). Bovendien moet er aan een aantal voorwaarden voldaan zijn, vooraleer de markt in staat is tot deze efficiënte uitkomst te komen. Deze voorwaarden worden hieronder kort beschreven. Daarna wordt bekeken hoe het niet voldaan zijn aan deze voorwaarden zou kunnen leiden tot een situatie met betaalbaarheidsproblemen (zie 2.1.1 tot 2.1.3).

Ten eerste moet er perfecte mededinging bestaan. Dit betekent dat er een groot aantal aanbieders bestaat en een groot aantal vragers. Een individuele aanbieder of vrager heeft in een markt met perfecte mededinging geen enkele invloed op de prijs. De geleverde producten zijn ook zeer homogeen. Dat dit moeilijk haalbaar is voor woningen spreekt voor zich. Elke woning is namelijk anders en zo zijn ook de wensen van de vragers. Daarbovenop houdt perfecte mededinging ook in dat alle actoren aanwezig in de markt (zowel de aanbieders als de vragers) gelijke macht hebben. In een situatie van gelijke macht zal er ook geen discriminatie bestaan.

---

<sup>3</sup> Er wordt hier gerefereerd naar de welvaartseconomische theorie (Barr, 2012)

- ⇒ zie onderzoek over problemen rond perfecte mededinging die tot betaalbaarheidsproblemen kunnen leiden in 2.1.1.

Ten tweede is ook perfecte informatie een voorwaarde. Dit houdt in dat alle actoren perfect geïnformeerd zijn over de kwaliteit en de prijs van een goed. Ook hieraan lijkt de woningmarkt in eerste instantie moeilijk te voldoen daar de aanbieder bijvoorbeeld betere kennis heeft over de kwaliteit van een goed dan een vrager en de vrager betere kennis heeft over zijn eigen kwaliteiten als huurder dan de verhuurder. Omdat een woning een zeer lange levensloop en toekomst heeft, is ook informatie over de toekomstige staat van de woning belangrijk. Maar op zo lange termijn is dit ook moeilijk in te schatten.

- ⇒ zie onderzoek over informatie problemen die kunnen leiden tot betaalbaarheidsproblemen in 2.1.2.

Daarbovenop mogen er geen externaliteiten bestaan. Er zijn externaliteiten in de woningmarkt indien bepaalde acties door een bewoner van een woning niet alleen een effect hebben voor hemzelf maar ook negatieve of positieve effecten hebben op anderen. Voor woningen kunnen positieve of negatieve effecten bestaan bij de burens of in de wijk maar ook in de bredere samenleving. Een woning die niet onderhouden wordt bijvoorbeeld, heeft negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de naburige woningen. Maar externe effecten spelen bijvoorbeeld ook waar de woonsituatie van anderen een factor is die het welzijn van de overheid of de personen in de samenleving beïnvloedt. Indien het gaat over het bestaan van negatieve effecten (of externe kosten) dan zal de output geleverd door de werking van de markt te hoog zijn. Indien het positieve effecten (of externe baten) betreft, dan is de output geleverd door de markt te laag.

- ⇒ Zie onderzoek over het bestaan van externaliteiten die tot betaalbaarheidsproblemen kunnen leiden in 2.1.3.

Voor sommige van deze problemen werden reeds oplossingen aangeboden door de markt zelf (zoals schatters of verzekeraars of intermediaire personen of organisaties in de markt die bemiddelen tussen aanbieders en vragers van woningen) of door de overheid (zoals het reguleren van huurprijsstijgingen of de vereisten inzake transparantie betreffende prijsaankondigingen) terwijl andere 'inefficiënties' nog kunnen bestaan.

Enkel indien aan de beschreven voorwaarden is voldaan, zal de verdeling van woningen via de markt leiden tot een efficiënt resultaat. Barr (1993) stelt dat efficiëntie in de woningmarkt bereikt is indien:

- de grootte en de kwaliteit van de voorraad efficiënt zijn;
- er geen voorkeur bestaat voor eigendom of huren op basis van financiële overwegingen (de zogenaamde 'tenure neutrality');
- verhuizen niet ontmoedigd wordt omwille van de woningmarkt (zodat iemand niet een job hoeft te weigeren omdat die te ver weg gelegen is).

Hieronder bespreken we een aantal mogelijke oorzaken die tot woningtekorten en/of te hoge prijzen kunnen leiden en dus betaalbaarheidsproblemen kunnen creëren. Deze problemen kunnen algemeen gelden of enkel huishoudens met bepaalde karakteristieken treffen. Indien dit laatste het geval is, kunnen er ook problemen inzake de billijkheid van de woonuitkomsten bestaan (zie 2.2).

### 2.1.1 Is er perfecte mededinging in de huurmarkt?

Bij perfecte mededinging bestaan er een groot aantal aanbieders en een groot aantal vragers waarbij geen enkele actor een invloed heeft over de prijs. Bij perfecte mededinging zal het aanbod uitbreiden

indien de prijs stijgt, bijvoorbeeld omwille van een toenemende vraag. Door dit uitbreidende aanbod zal daarna de prijs terug dalen.

Indien het aanbod echter niet reageert en er zijn relatief weinig aanbieders van woningen voor een groot aantal huishoudens die een woning zoeken, bestaat er een monopoliesituatie. In dit geval is er een aanbodtekort en kan de aanbieder wel een invloed uitoefenen over de prijs (zie 2.1.1.1). Er is dus een situatie van ongelijke machtsverhoudingen ontstaan. Een andere situatie van ongelijke machtsverhoudingen kan ontstaan wanneer een huurder eenmaal in een woning woont en er zijn thuis van heeft gemaakt of wanneer er, vooral bij aanbodtekort, mogelijkheden tot discriminatie ontstaan waardoor die huishoudens met bepaalde karakteristieken minder gemakkelijk toegang hebben tot bijvoorbeeld betaalbare goede woningen (zie 2.1.1.2).

#### 2.1.1.1 Kan het woningaanbod voldoende op de woningvraag reageren?

Omwille van de trage reactie van het woningaanbod op prijswijzigingen, vooral op korte termijn, kunnen er in de woningmarkt perioden zijn waar de aanbieders van woningen zich in een monopoliesituatie bevinden. Er zijn dan te weinig aanbieders om aan de vraag te kunnen voldoen (er is een aanbodtekort) en dit heeft een prijsopdrijvend effect. Daar de woningmarkt uit vele verschillende soorten woningen bestaat, kan het bijvoorbeeld wel zo zijn dat de totale woningvoorraad voldoende lijkt voor het totale aantal huishoudens, maar dat er tekorten zijn in welbepaalde segmenten: kleinere woningsegment, goedkopere woningsegment, bepaalde regio's, etc. Op lange termijn zal het aanbod doorgaans wel beter kunnen reageren.

De reactiesnelheid van de bestaande voorraad (secundaire woningmarkt) is meestal zeer laag (via de verkoop van bestaande huizen worden geen nieuwe woningen gecreëerd) terwijl de mate van nieuwbouw afhankelijk is van de mogelijkheden in de bouw om te kunnen reageren op prijsveranderingen. Er kunnen vertragingen optreden in de constructie van nieuwe woningen omwille van een trage herkenning van het aanbodtekort, indien bouwfirmas niet snel genoeg bijkomende bouwvakkers kunnen aanwerven of omwille van vertragingen in het bekomen van bouwgrond en bouwvergunningen. Dit laatste is sterk afhankelijk zowel van de algemene beschikbaarheid van grond als van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouwkundige voorschriften.

Voor Vlaanderen algemeen is aangetoond dat de aanbodelasticiteit bijzonder laag is, dus dat het aanbod nauwelijks reageert op veranderingen in de prijs (Helgers & Buyst, 2014) (zie verder bij analyse van de context 3.2). Deze aanbodelasticiteit kan wel regionaal verschillen en er moet dus onderzocht worden of het aanbod lokaal kan reageren (en waardoor niet). Vooral in stedelijke omgevingen kan de aanbodsnelheid traag zijn omdat deze plaatsen reeds dichtbebouwd zijn en er weinig onbebouwde bouwgrond meer is. Hier kunnen bijvoorbeeld ook belemmeringen rond brownfield ontwikkeling een invloed hebben op de reactiesnelheid van het aanbod.

##### Ga na:

- wat de aanbodelasticiteit is/hoe snel het aanbod de vraag kan volgen (eventueel regionaal verschillend);
- wat de oorzaak kan zijn bij een lage reactiesnelheid, bv. moeilijke toegang tot bouwgrond, beperkingen naar aanwervingen, trage procedures voor aanvraag en/of toekennen van stedenbouwkundige vergunningen of andere administratieve vereisten.

##### Kies:

- bij lage aanbodelasticiteit door moeilijke toegang tot grond of administratieve belemmeringen voor een regulatief instrument zoals planning, verbetering (administratieve) procedures;
- bij administratieve belemmeringen voor verbetering van de administratieve procedures;
- bij beperkingen inzake aanwervingen voor een communicatief instrument (bv. informeren over tekort aan arbeidskrachten in de bouwsector).

Perioden van monopoliemacht voor de verhuurder kunnen ook ontstaan bij plotse immigratiegolven in een bepaalde regio waardoor de vraag plots sterk stijgt en het aanbod niet snel genoeg kan volgen. Normaal gezien is dit een korte-termijn situatie en zal op lange termijn het aanbod wel reageren

(indien geen belemmeringen zoals bijvoorbeeld hierboven beschreven). Het aanbod kan zowel door een aanbod- als een vraagsubsidie gestimuleerd worden (Haffner & Winters, 2016) maar om zo snel mogelijk extra betaalbaar aanbod te creëren, kan (tijdelijke) aanbodsteun aangewezen zijn.

**Ga na:**

- of er een plotse immigratiedruk wordt waargenomen in een bepaald gebied;
- of bij plotse migratiedruk dit betaalbaarheidsgevolgen heeft op de woningmarkt.

**Kies:**

bij plotse immigratiedruk met betaalbaarheidsgevolgen voor tijdelijke steun, met name een beleid gericht op aanbieders om zo snel mogelijk het aanbod uit te breiden + noodmaatregelen.

### 2.1.1.2 Bestaan er andere ongelijke machtsverhoudingen zonder aanbodtekort?

Ongelijke machtsverhoudingen kunnen ook bestaan daar waar geen aanbodtekort is. Deze bestaan typisch tussen huurder en verhuurder en kunnen er ook toe leiden dat de betaalbaarheid in het gedrang komt. Omdat er verschillende kosten zijn verbonden aan verhuizen staat de huurder in een minder gunstige onderhandelingspositie eens hij eenmaal in de woning woont en er zijn thuis heeft gemaakt. Zelfs al brengt een prijsstijging hem in betaalbaarheidsproblemen, de zoektocht naar een nieuwe woning, de kost van een verhuis, en de kost van het verlies van een 'thuis', kan als nog een grotere kost ervaren worden waardoor een huurder in een te hoog geprijsde woning zal blijven wonen.

De machtsverhoudingen zijn ook verstoord in het geval van discriminatie. Indien verhuurders de mogelijkheid om te discrimineren tussen gelijke kandidaat-huurders uitoefenen kan dit huishoudens met bepaalde kenmerken minder kans bieden om toe te treden tot het segment van voor hen betaalbare woningen. Dit kan hen naar woningen van lagere kwaliteit of hogere kost drijven. Dit soort problemen is ondertussen aangepakt via de wetgeving rond huurindexatie, transparantie in de huur-aankondigingen en non-discriminatie maar mag niet uit het oog verloren worden.

**Ga na:**

of er ongelijke machtsverhoudingen bestaan die een invloed hebben op de huurprijs die huishoudens betalen.

**Kies:**

bij ongelijke machtsverhoudingen voor een regulerend instrument om de positie van de 'zwakkere' partner te beschermen in verschillende fasen: de woningzoektocht, bewoning, woning verlaten; en/of een informatief instrument om beide partijen op hun rechten, plichten en mogelijkheden om deze te verdedigen, te wijzen.

### 2.1.2 Is er perfecte informatie?

In het geval van perfecte informatie zijn de prijs en kwaliteit van een goed voor elke aanbieder en vrager duidelijk, zowel nu als in de toekomst. Voor homogene producten zoals bijvoorbeeld een balpen is iedereen 'prijsnemer' en kan er door een individuele aanbieder niet, of zeer weinig, afgeweken worden van de evenwichtsprijs. Maar omdat iedere woning anders is (er zijn verschillen qua oppervlakte, oriëntatie, ouderdom, type, toestand, perceelgrootte, locatie, etc.) wordt het inschatten van de kwaliteit en de juiste prijs minder gemakkelijk en minder transparant. Voor zowel de aanbieders als de gebruikers van een woondienst geeft dit onzekerheden over de juiste prijs van het goed, zowel bij koop als bij huur. Voor een deel van de woningen is dit opgelost door professionelen zoals vastgoedmakelaars of schatters die een onafhankelijke waardering van het goed kunnen voeren en een prijs bepalen. Maar niet bij elke woning die verhandeld wordt, komt er een intermediaire organisatie aan te pas. Het is daarom zeer moeilijk te weten of geen te hoge prijs betaald wordt. Met de huurschatter wordt wel een mogelijkheid geboden om beter zicht te krijgen op de (richt) prijs voor

de huurwoning<sup>4</sup> (Vastmans, Helgers & Buyst, 2012). Betreffende de prijs die in de toekomst kan gevraagd worden, werden huurprijsstijgingen gereguleerd (zie hierboven besproken huurindexatie) zodat de huurder kan inschatten hoe de prijs van zijn huurwoning in de toekomst zal evolueren.

**Ga na:**

of er problemen bestaan inzake de transparantie rond de juiste prijs gegeven de kwaliteit.

**Kies:**

bij gebrek aan transparantie over de 'juiste' prijs voor een communicatief instrument om meer helderheid te bieden inzake 'juiste' prijs.

Omgekeerd zijn er ook voor verhuurders of potentiële verhuurders informatieproblemen die aan de oorzaak zouden kunnen liggen van een tekort aan aanbod (en betaalbaarheidsproblemen). Ten eerste kan het zijn dat potentiële verhuurders niet goed weten wat het te verwachten rendement van een investering in de verhuur van een woning (of woningen) juist is. Dit is zeker het geval in een situatie waar de verhuurders geen institutionele verhuurders zijn die dagelijks woningen verhuren maar waar de verhuurders particulieren zijn die slechts eens om de zoveel jaar een nieuwe huurder moeten vinden. Andere investeringsproducten hebben vaak een beter gekend te verwachten rendement (omdat er bijvoorbeeld reclame voor wordt gemaakt of het kan gevonden worden in de financiële sectie van de krant). In Vlaanderen lag het netto rendement van verhuren in 2013 rond 3%<sup>5</sup> (Heylen, 2015b). Vooral relatief tegenover de rendementen op andere beleggingsproducten in dat jaar kan dit toch als een goed rendement beschouwd worden. Net zoals het rendement van bijvoorbeeld obligaties soms via campagnes of via de banken bekend wordt gemaakt, zou dit ook voor het rendement van verhuren kunnen gebeuren.

**Ga na:**

of informatieproblemen potentiële aanbieders ervan weerhouden te investeren in huurwoningen ook al bestaat er een vraag: kennen ze het te verwachten rendement?

**Kies:**

bij informatieproblemen over te verwachten rendementen die potentiële verhuurders belemmeren toe te treden voor een communicatief instrument: informatie verschaffen over te verwachten rendementen, maatschappelijke baten/maatschappelijk rendement.

Daarmee samenhangend is het misschien ook een informatie-imperfectie die het aanbod beperkt, met name dat men de kwaliteit van de huurder nu en in de toekomst (bijvoorbeeld betreffende zijn mogelijkheden om het gehuurde goed te onderhouden of te betalen) niet op voorhand kan kennen. Het huurgarantiefonds kan hier mogelijk als een bescherming tegen het risico van niet-betaling een rol spelen (hoewel sinds inwerkingtreding op 1 januari 2014 nog niet veel deelnemers en nog niet vaak uitgeoefend). Ook intermediaire organisaties, zoals sociale verhuurkantoren, kunnen hier een soort 'verzekering' tegen vormen.

**Ga na:**

- of informatieproblemen over kwaliteit van de huurders potentiële aanbieders ervan weerhouden te investeren in huurwoningen;
- of de reeds bestaande oplossingen voldoende gekend zijn.

**Kies:**

bij het bestaan van informatieproblemen over de kwaliteit van huurders die toetreding belemmeren voor een communicatief instrument: informatie verschaffen over mogelijkheden om zich te 'verzekeren'.

<sup>4</sup> <https://www.woninghuurprijzen.be/>

<sup>5</sup> Dit is het directe netto rendement berekend als de ratio van de netto huuropbrengsten tegenover de geschatte waarde van de huurwoning. Het indirecte rendement (die de stijging in de waarde van de woning uitdrukt) is niet meegerekend.



### 2.1.3 Marktfalen door het bestaan van externaliteiten

Externaliteiten bestaan indien het individueel gebruik van een goed kosten of baten met zich meebrengt voor de buurt of anderen in de maatschappij. De best gekende externaliteiten in het domein van wonen zijn waarschijnlijk de ruimtelijke effecten. Bijvoorbeeld wordt de woonkwaliteit van een buur(t) mede bepaald door de kwaliteit van een individuele woning. Omgekeerd kan het renoveren van één woning positieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van de hele buurt en de aantrekkelijkheid van de buurt verhogen. Dit kan aanleiding zijn tot prijsstijgingen voor woningen in de buurt zodat gezinnen met lagere inkomens hier niet langer een betaalbare woning vinden.

Externaliteiten die aanbodtekorten kunnen veroorzaken zijn bijvoorbeeld waar de private discontovoet van investeringen in huisvesting hoger is dan de sociale discontovoet. Dit vereist enige uitleg (zie bijvoorbeeld OECD, 2006). De discontovoet wordt gebruikt in kosten-baten analyses om de huidige waarde te kennen van baten (en kosten) die in de toekomst worden verwacht. Omdat er wordt aangenomen dat er een voorkeur bestaat voor consumptie op dit moment eerder dan later (dit wordt een positieve tijdsvoorkeur genoemd), zal een baat die in de toekomst ligt slechts een percentage hiervan waard zijn op dit moment. Meestal wordt aangenomen dat hoe verder in de toekomst de baten gelegen zijn, hoe minder waard ze zijn op dit moment<sup>6</sup>. Er zal in een project geïnvesteerd worden indien de huidige waarde van de baten van een project hoger is dan de investeringskost. De gebruikte discontovoet legt de verhouding tussen een baat in de toekomst en zijn huidige waarde vast. Hoe lager de discontovoet, hoe meer men voor een baat in de toekomst vandaag wil ‘opofferen’.<sup>7</sup> Het bepalen van de discontovoet is dus zeer belangrijk en heeft een grote invloed op de beslissing om te investeren of niet. De private discontovoet wordt meestal gelijk gesteld aan de kost van het kapitaal dat wordt geïnvesteerd (zoals het rendement van het beste alternatief, wat men dus zal mislopen door te investeren in het project).

Voor publieke kosten-baten analyses wordt een maatschappelijke discontovoet gebruikt. Deze weerspiegelt dan een rendementseis die vanuit maatschappelijk oogpunt wordt verwacht van een te evalueren publiek project. De maatschappelijke discontovoet is moeilijker te bepalen dan de private.<sup>8,9,10</sup> De maatschappelijke discontovoet ligt vaak lager dan de private omdat overheden onder meer andere doelen en verantwoordelijkheden hebben dan private ondernemingen of andere tijdsvoorkeuren hanteren (Spackman, 2013; Erreygers, 1993). In dat geval zal er vanuit maatschappelijk oogpunt eerder geïnvesteerd worden in een project dan vanuit privaat oogpunt. De private sector investeert dan te weinig in de hoeveelheid (of kwaliteit) van woningen. In dit geval wordt door de gevolgde theorie (Barr, 1993) een algemene prijs subsidie aangeraden zodanig dat de investering voor de private sector meer rendabel wordt gemaakt en er meer zal geïnvesteerd worden. Deze prijs subsidie kan ofwel aan de aanbieders ofwel aan de vragers worden toegekend. In theorie zal het effect of de aanboodsverhoging gelijk zijn, maar het heeft wel verschillende gevolgen voor de niet-begunstigden (meer uitleg zie 3.2).

<sup>6</sup> Dit betekent ook dat baten voor toekomstige generaties minder waard worden geacht door de huidige generatie. Deze assumptie wordt wel in twijfel getrokken door andere theorieën (zie OECD, 2006) en er kan ook afgeweken worden van het gebruik van een constante discontovoet over de tijd.

<sup>7</sup> Indien de discontovoet nul wordt, worden de toekomstige en de huidige belangen als even waardevol geacht en indien de discontovoet negatief wordt, zijn de baten in de toekomst zelfs meer waard dan consumptie op dit moment.

<sup>8</sup> Een bespreking van de moeilijkheden en opties hieromtrent, kan gevonden worden bijvoorbeeld in Spackman (2013).

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld de aanbevelingen in verband met de keuze van de discontovoet in EC (2006); [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/working/wd4\\_cost\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd4_cost_nl.pdf)

<sup>10</sup> In Nederland werden voor een aantal beleidsdomeinen maatschappelijke discontovoeten opgesteld door de Nederlandse Werkgroep discontovoet 2015 (<http://www.mkba-informatie.nl/mkba-voor-gevorderden/richtlijnen/rapport-werkgroep-discontovoet-2015/>).

**Ga na:**

of de sociale discontovoet die wordt gebruikt voor investeringen in huisvesting (met bepaalde karakteristieken) lager ligt dan de private discontovoet voor dit type huisvesting.

**Kies:**

bij een sociale discontovoet die lager is dan de private (voor een bepaald type huisvesting) voor een algemene prijs subsidie (voor dit type huisvesting).

## 2.2 Is de verdeling van woninguitkomsten billijk?

Of de woningmarkt nu efficiënt werkt of niet, de uitkomst kan als onrechtvaardig beschouwd worden. Indien de woningsituatie als dusdanig ervaren wordt, is er een reden tot overheidsingrijpen. Een tekort aan billijkheid kan worden veroorzaakt door een niet efficiënt werkende markt. In dat geval wordt verwezen naar bovenstaande analyse. Maar zelfs indien de markt als efficiënt kan worden beschouwd, kan de uitkomst onrechtvaardig zijn. Er zijn twee vormen van ongelijkheid mogelijk, namelijk verticale of horizontale. Beide hebben te maken met inkomensproblemen. Daar de uitgaven voor wonen zo sterk beïnvloed worden door het beschikbare inkomen, zijn de inkomens- en woon-situatie vaak gelinkt aan elkaar. Een onrechtvaardige situatie inzake wonen kan veroorzaakt worden door een ongelijke inkomensverdeling of door inkomensstekorten bij sommige groepen. Er moet dus nagegaan worden bij welke huishoudens het betalingsprobleem zich situeert.

### 2.2.1 Ongelijkheden in inkomen – verticale ongelijkheid

Indien de verdeling van de woninguitkomsten, of in casu de betaalbaarheidsproblemen, gelinkt zijn aan een ongelijke inkomensverdeling, is er sprake van verticale ongelijkheid.

In Vlaanderen lijken de betaalbaarheidsproblemen in belangrijke mate een oorzaak te vinden in de inkomensverdeling, zoals de ongelijkheden naar inkomensquintielen doen vermoeden (zie Heylen, 2015a). De betaalbaarheidsproblemen zijn het sterkst aanwezig bij de private huurders (52% spendeerde meer dan 30% van zijn inkomen aan woonkosten, Heylen, 2015a) maar er zijn grote verschillen naargelang de verdeling van het inkomen. Bij de 40% huishoudens met de laagste inkomens (in de private huursector) zijn de betaalbaarheidsproblemen<sup>11</sup> zeer sterk aanwezig: ongeveer drie op vier huishoudens kampt ermee.<sup>12</sup> In de middeninkomensgroep van private huurders heeft één op twee huishoudens een betaalbaarheidsprobleem (49%). In de op één na hoogste inkomensgroep in de private huursector heeft één op vijf (20%) huishoudens een betaalbaarheidsprobleem en slechts één op 14 (7%) in de hoogste inkomensgroep. Bij de indicator die het aandeel huishoudens aangeeft die na de woonkosten een resterend inkomen overhouden dat onder de norm ligt voor een welbepaald huishoudtype, is de concentratie betaalbaarheidsproblemen in het laagste inkomensquintiel zeer sterk (Heylen, 2015a). In het geval van betaalbaarheidsproblemen die te linken zijn aan een ongelijke verdeling van inkomens, is de beste beleidsoptie om inkomen te herverdelen. De minst marktversturende manier die de meeste vrijheid geeft aan de consument is hiervoor een pure inkomenstransfer die gelinkt is aan (laag) inkomen maar niet aan (de prijs van) welbepaalde goederen.

**Ga na:**

of betaalbaarheidsproblemen te linken zijn aan een ongelijke inkomensverdeling.

**Kies:**

bij betaalbaarheidsproblemen die te linken zijn aan een ongelijke inkomensverdeling voor herverdeling; best door een pure inkomenstransfer; te richten op huishoudens met lage inkomens.

<sup>11</sup> Gemeten als meer dan 30% van het beschikbaar inkomen besteden aan wonen.

<sup>12</sup> Meer bepaald is de kans 78% bij de huishoudens uit de groep van laagste 20% inkomens en 73% bij de huishoudens uit de groep met tweede laagste 20% inkomens.

### 2.2.2 Inkomenstekorten in bepaalde groepen-horizontale ongelijkheid

Ongelijkheden kunnen ook horizontaal bestaan, namelijk indien huishoudens met bepaalde kenmerken inkomenstekorten en hierdoor betaalbaarheidsproblemen hebben. Heylen (2015a) vindt dat er in Vlaanderen ongelijkheden bestaan betreffende de betaalbaarheidsproblemen van huurders naar achtergrondkenmerken van de huishoudens. Voor sociale huurders lijken verschillen in betaalbaarheid zich enkel te manifesteren volgens huishoudtype en zijn betaalbaarheidsproblemen eerder aanwezig bij alleenstaanden of eenoudergezinnen. Bij de private huurders vinden we niet alleen dit verschil terug maar bestaan er ook verschillen naar leeftijd (meer problemen bij oudere huurders) en naar activiteitsstatus (betaalbaarheidsproblemen komen meer voor bij huishoudens met werkloze of zieke/arbeidsongeschikte referentiepersoon). Het kan bijvoorbeeld zijn dat alleenstaande ouders het relatief moeilijker vinden om een betaalbare woning te vinden omwille van het feit dat ze wel ongeveer dezelfde ruimte nodig hebben dan tweeverdienende ouders, maar over een lager inkomen beschikken. Indien er geen marktinefficiënties zijn en toch horizontale ongelijkheden inzake betaalbaarheid bestaan, wordt een cash transfer aanbevolen.

**Ga na:**

of betaalbaarheidsproblemen te linken zijn aan inkomenstekorten bij bepaalde groepen.

**Kies:**

bij betaalbaarheidsproblemen die te linken zijn aan inkomenstekorten (in bepaalde groepen) voor steun te richten op huishoudens met bepaalde karakteristieken (leeftijd, gezinssamenstelling, handicap, ...) die betaalbaarheidsproblemen ondervinden; onder de vorm van cash transfer (bij afwezigheid van marktinefficiënties, zie verder).

### 2.2.3 Ongelijkheden veroorzaakt door inefficiënties

De hierboven besproken ongelijkheden kunnen veroorzaakt worden door inefficiënties in de markt. In dat geval worden de instrumenten aangeraden zoals besproken onder het deel over inefficiënties (2.1.). De bestaande inefficiënties zullen mettertijd weggewerkt worden door de getroffen beleidsmaatregelen maar kunnen ondertussen problemen veroorzaken voor bepaalde groepen. Om te vermijden dat huishoudens in financiële problemen terecht komen, kan een tijdelijke prijssubsidie aangewezen zijn, bijvoorbeeld voor de huishoudens met lage inkomens die wonen in een regio met (plotse) hoge huurprijzen veroorzaakt door immigratiedruk.

**Ga na:**

of marktinefficiënties ongelijkheden inzake betaalbaarheid tot gevolg hebben.

**Kies:**

bij ongelijkheidsproblemen veroorzaakt door inefficiënties voor een tijdelijke prijssubsidie te richten op huishoudens met betaalbaarheidsproblemen om ontbering tijdens de aanpassingsperiode op te vangen.

## 2.3 Van probleemidentificatie en -analyse naar beleidsinstrumenten?

Nadat efficiëntie van de markt en de billijkheid van de woonuitkomsten onderzocht is, kan in theorie een link gelegd worden naar het type van instrument dat aangewezen is in dergelijke situatie. Echter, in de werkelijkheid is elke situatie anders en spelen ook specifieke elementen een rol. Aangezien het beleidsbudget niet onbeperkt is, en dus niet alle problemen zullen kunnen aangepakt worden, moet aangeduid worden waar zich het grootste probleem situeert, of welk probleem prioritair moet behandeld worden.

Behalve het aangeven van prioriteiten inzake de aan te pakken oorzaken van de betaalbaarheidsproblemen, moet ook informatie verzameld worden over andere elementen die de effectiviteit van een instrument kunnen beïnvloeden. Dus vooraleer de link te maken naar de mogelijke instrumenten

moeten ook de kenmerken van de omgeving, zoals bijvoorbeeld de kwaliteit van de woningvoorraad, mee in rekening worden gebracht (Hoofdstuk 3). Bepaalde kenmerken zullen namelijk het effect van de gebruikte beleidsinstrumenten beïnvloeden. Daarbovenop moeten andere elementen die vaak impliciet meegenomen worden in de evaluatie van een instrument, expliciet gemaakt worden (Hoofdstuk 4). Het kan daarbij gaan over andere doelen waaraan men via het woonbeleid wil bijdragen alsook de principes die men wil naleven, zoals bijvoorbeeld vrijheid van keuze. Sommige van deze verwachte effecten zullen moeilijk te kwantificeren zijn, maar er kan meestal wel aangeduid worden of een instrument een negatief of positief effect zal hebben. Eens alle gegevens beschikbaar zijn en andere elementen expliciet gemaakt, kan alle informatie samen gebruikt worden (hoofdstuk 5).

Welk instrument of welke set van instrumenten ook gekozen wordt, het is belangrijk om duidelijke en meetbare doelen voorop te stellen (in de eerste plaats inzake verbeteringen van de indicatoren rond betaalbaarheid maar eventueel ook andere, zie 4.1) zodanig dat de effectiviteit van het beleid geëvalueerd kan worden.



## 3 | Rekening houden met de context

Met context bedoelen we de omgevingskenmerken die relevant zijn voor het woonbeleid. In een context- of omgevingsanalyse wordt een overzicht gemaakt van relevante aspecten van de context waarin het beleidsinstrument zal toegepast worden. Zo kunnen verwachte maatschappelijke kosten en baten van een beleidsinstrument opgesomd worden. Indien de gegevens hiervoor niet beschikbaar zijn, kan het nodig zijn nieuwe data te verzamelen.

### 3.1 Het bestaande systeem

Een allereerste element van de context is eigenlijk het bestaande systeem van beleidsinstrumenten. Men begint nergens met een tabula rasa; het systeem zal eerder hervormd worden dan nieuw en geïsoleerd ontwikkeld. Er zal dus bij het uitwerken van een beleidsinstrument rekening worden gehouden met het bestaande systeem. Dit is de zogenoemde padafhankelijkheid (Malpass, 2011). De bestaande systemen kennen vaak reeds een lange geschiedenis en dit heeft gevolgen voor het draagvlak en het effect van het te introduceren of te verwijderen instrument.

Het onderzoek van Kemp en Kofner (2010) toont bijvoorbeeld aan hoe in verschillende contexten (Verenigd Koninkrijk en Duitsland) tegenstrijdige standpunten bestaan over wat essentiële voorwaarden zijn voor een rendabele private huursector. In het Verenigd Koninkrijk, met een kleine private huursector, is dat het bestaan van vrije markthuurprijzen en een zwakke woonzekerheid voor de huurder, terwijl het in Duitsland, met een grote private huursector, juist licht gereguleerde huurprijzen en een sterke bescherming van de woonzekerheid zijn.

Ook betreffende de kost van een instrument, kan de geschiedenis een invloed hebben op de keuze van nieuwe instrumenten. Het kan minder kostelijk zijn om hetzelfde doel te bereiken via een instrument dat een uitbreiding of aanpassing betekent van een reeds bestaand instrument. Het introduceren van een totaal nieuw instrument vereist immers administratieve en reglementaire aanpassingen.

### 3.2 Beschikbaar aanbod en aanpassingssnelheid aanbod

Er zal ook moeten geëvalueerd worden of het private verhuuraanbod voldoende uitgebreid is om bijvoorbeeld aan een versterkte vraag (door steun aan de vraagzijde) te kunnen voldoen. In Vlaanderen is de beschikbaarheid van goede betaalbare woningen in het goedkopere woningsegment redelijk beperkt.

Omdat de aanbodelasticiteit in Vlaanderen daarenboven ook zeer laag is, zal steun aan de huurder (of koper) zich vooral vertalen in prijsstijgingen (Helgers & Buyst, 2014). Dit betekent dat de werkelijke begunstigden van steun aan de vraagzijde (zoals de woonbonus voor kopers of huursubsidies voor huurders) de aanbieders van het bestaande aanbod zullen zijn. Wordt daarentegen geopteerd voor een aanbodsubsidie, dan zal de marktprijs dalen. Voor de consument die wordt gesubsidieerd of die de gesubsidieerde woning huurt, verschilt dan de betaalbaarheid niet voor een vraag- of een aanbodsubsidie: netto zal hij hetzelfde betalen. Het maakt wel een verschil voor wie niet kan genieten van de subsidie: in geval van een vraagsubsidie betalen de niet-gesubsidieerde huurders de hogere marktprijs, in geval van een aanbodsubsidie krijgen de verhuurders die niet gesubsidieerd zijn een

lagere huurprijs, waardoor ze mogelijk terugtreden uit de markt.<sup>13</sup> Een ander nadeel van steun aan de verhuurder is dat de huurprijs onder de efficiënte marktprijs zal liggen, wat een grotere vraag dan aanbod voor deze woningen zal creëren en de toewijzing van woningen aan huurders dan administratief zal moeten gebeuren (op basis van bepaalde karakteristieken bv. inkomen). Dit kan bij een publiek aanbod leiden tot het ontstaan van wachtlijsten. Bij privaat aanbod zullen verhuurders de huurders selecteren, met het risico dat de zwakste huurders minder kans maken op een gesubsidieerde woning.

Helgers en Buyst (2014) gaven een aantal mogelijke verklaringen voor de bijzonder lage aanbod-elasticiteit in Vlaanderen. Zij vonden dat de bouwpromotoren zich vooral engageren in kleinschalige projecten en zelf ook kleinschalig zijn. Daarenboven blijken de bouwpromotoren weinig risico te nemen en pas beginnen te bouwen eens een zeker percentage van het project reeds is verkocht. Aldus komt er geen concurrentie voor het reeds bestaande aanbod. Verder zijn de onbebouwde percelen zeer versnipperd en ook versnipperd in eigendom van (lokale) overheden die hierdoor geen grote percelen op de markt kunnen brengen (Loris, 2009). Een vaak aangehaalde verklaring is het beleid op vlak van ruimtelijke ordening: als spaarzaam wordt omgegaan met de beschikbare ruimte, is het moeilijker om een bijkomend woningaanbod te realiseren.

Op lange termijn zal het aanbod de vraag beter kunnen volgen (waardoor bij een vraagsubsidie de prijs weer zakt, bij een aanbodsubsidie de prijs weer stijgt), maar hoe lang deze aanpassingstermijn zal zijn, is moeilijk te voorspellen. Bovendien zijn er ook regionale verschillen. Zo zal de aanpassing mogelijk sneller kunnen gebeuren in minder dicht bebouwde gebieden dan in sterk verstedelijkte gebied.

### 3.3 Type verhuurders

Niet alle types van verhuurders hebben een even goede kennis over de huurmarkt en in bijzonder de huurrendementen en risico's. Dit kan een rol spelen in hoe snel wordt gereageerd op veranderingen in prijzen. Indien het verhuren volledig privé en persoonlijk gebeurt en een verhuurder typisch één of twee panden verhuurt, is de verhuurder zich niet altijd onmiddellijk bewust van een gewijzigde marktsituatie zoals bijvoorbeeld een sterkere vraag. Institutionele verhuurders verhandelen dagelijks en kennen het absolute en relatieve rendement vaak beter en zullen dan ook sneller op prijsveranderingen reageren. Maar zelfs indien het rendement is gekend, is het bij particuliere verhuurders niet altijd even waarschijnlijk dat ze meer woningen zullen gaan verhuren bij een toename in verwacht rendement. Het financiële is niet voor alle verhuurders het voornaamste motief om te verhuren. Voor twee derde van de particuliere verhuurders is dit het voornaamste motief (Heylen, 2015b). Maar ook andere motivaties spelen en er kunnen ook belemmeringen zijn die particulieren ervan weerhouden te investeren zelfs als ze een goed rendement verwachten.

In Vlaanderen huurt het merendeel van de huurders bij een private verhuurder (ongeveer 3 op 4). Het merendeel van de huurwoningen wordt verhuurd door particuliere private verhuurders (71% van alle verhuurders zijn private eigenaars, zie Heylen, 2015b) en er is relatief weinig private institutionele activiteit (3% van de verhuurders zijn bedrijven of vennootschappen).<sup>14</sup> De leeftijd van de particuliere verhuurders is redelijk hoog met één op drie ouder dan 64 jaar (Heylen, 2015b). De particuliere verhuurders verhuren daarbij slechts een beperkt aantal woningen, gemiddeld twee woningen (Heylen, 2015b). Daarbij geeft 79% van hen aan dat ze geen plannen hebben om verder te investeren in vastgoed om te verhuren. Dit alles kan wijzen op een lagere capaciteit of motivatie om te reageren op een

<sup>13</sup> Voor een uitgebreide bespreking zie Haffner & Winters (2016).

<sup>14</sup> De overige verhuurders zijn sociale huisvestingsmaatschappijen (19%), gemeenten of intercommunales (1%), OCMW (3%) of Vlaams Woningfonds (1%) (Heylen, 2015b).

versterkte vraag en hogere prijzen maar evenzeer om te reageren op een subsidie gericht naar aanbieders.<sup>15</sup>

Het type van verhuurders speelt niet alleen een rol bij overwegingen rond vraagsubsidies maar ook bij overwegingen rond aanbodsubsidies. Zoals hierboven reeds vermeld zijn er zowel sociale verhuurders als private verhuurders die huurwoningen aanbieden. Bij het aanbieden van aanbodsubsidies moet ook de vraag gesteld worden welk type verhuurder in aanmerking komt: sociale of private, for-profit of not-for-profit. Vaak worden maatregelen gericht op de private huursector strikt gescheiden van maatregelen in de sociale huursector. Keuzes hieromtrent hebben te maken met de reeds aanwezige infrastructuur, maar ook met visies op bijvoorbeeld de verzorgingsstaat en de rol die het woonbeleid daarbinnen moet spelen (zie verder 4.2.1 en 4.2.4).

### 3.4 Kwaliteit woningvoorraad

De kwaliteit van de bestaande voorraad private huurwoningen kan ook een element van betekenis zijn in de keuze van het instrument dat zal ingezet worden om het betaalbaarheidsprobleem aan te pakken. Indien de kwaliteit van de woningen waar de huurders voornamelijk zullen terecht komen, als te laag wordt beschouwd, kan er voor gekozen worden om kwaliteitsvoorwaarden te verbinden aan het verkrijgen van de steun. Indien gekozen wordt voor steun via de verhuurder, kan hij deze steun (aanbodssubsidie voor het aanbieden van betaalbare woningen) dan niet ontvangen indien de door hem verhuurde woningen niet van de beoogde kwaliteit zijn. Indien gekozen wordt voor steun aan de huurder (vraagsubsidie), kan hij deze ook niet ontvangen indien de gekozen huurwoning niet aan de kwaliteitseisen voldoet. In een situatie waarin er onvoldoende aanbod is aan kwaliteitsvolle woningen kan dit tot gevolg hebben dat de subsidie de betaalbaarheid niet verbetert. Bij kwaliteitsvoorwaarden hoort ook bij dat de kwaliteit van de woningen zal moeten gecontroleerd worden en hier hangt dus ook een administratieve kost aan vast.

Steun aan de aanbodzijde kan gepercipieerd worden als zijnde gemakkelijker voordeliger te maken aan de kwaliteit van de woning, doch het voucher systeem in de USA en de huidige Vlaamse huursubsidie, beide programma's van vraagsubsidies, stellen ook voorwaarden aan de kwaliteit van de te bewonen woning. In dit geval moet de door de huurder gekozen woning aan een kwaliteitsonderzoek onderworpen worden. Als kost moeten dus ook, zowel voor steun aan aanbieders als steun aan vragers de personeelskosten voor het woningkwaliteitsonderzoek in rekening gebracht worden (monitoringkost).

De reactiesnelheid<sup>16</sup> van kwaliteitsvol aanbod is de mate waarin het aanbod van kwaliteitsvolle woningen zal toenemen als reactie op een sterkere vraag (zie punt 3.2). Subsidies met kwaliteitsvoorwaarden die worden verleend aan de verhuurders hebben vermoedelijk sneller een effect op het aanbod van kwaliteitsvolle betaalbare huurwoningen dan voorwaardelijke steun aan huurders omdat deze eerste weg meer direct is. Indien men echter de aanbieders kan informeren over de sterker geworden vraag, kan de reactiesnelheid onder beide systemen in principe even snel (of traag) gebeuren.

Er zijn wel nadelen verbonden aan beide soorten steun. Deze nadelen werden hierboven (3.2) reeds besproken.

Vaak zal ook de steun aan verhuurders geassocieerd worden met nieuwbouw in de non-of low profit sector (sociale verhuurders) terwijl de steun aan de huurder eerder zal leiden tot begunstigden die terechtkomen in oudere (en dus vaak lagere kwaliteit) huizen in de private reeds bestaande sector. Maar ook private for-profit verhuurders kunnen reageren op een versterkte betalingskracht gelinkt

<sup>15</sup> We willen wel opmerken dat enkel de huishoudens die ten tijde van de survey reeds verhuurder waren hierover zijn bevraagd. Degenen die niet verhuurden in 2013 werden niet bevraagd over hun eventuele verhuurplannen.

<sup>16</sup> Hierbij willen we opmerken dat de omvang van het extra gecreëerde aanbod op lange termijn dezelfde zal zijn ongeacht of men langs aanbodzijde of vraagzijde steunt (Haffner & Winters, 2016). De reactie zal echter trager zijn indien men langs vraagzijde subsidieert. Deze manier zal ook gevolgen hebben op de niet-gesubsidieerden omwille van het prijsopdrijvend effect.



aan de vraag naar kwaliteit van de huurders en in nieuwbouw of renovatie investeren. De kosten-effectiviteit van een subsidie aan de verhuurders, for-profit of non-profit of aan de huurders zal afhankelijk zijn van de efficiëntie waarmee de private en sociale verhuurders woningen kunnen ontwikkelen en bouwen maar ook beheren. Ook verschillen in de monitoringkost moeten mee in overweging genomen worden. Deze monitoringkost zal vooral toezicht op de kwaliteit van de aangeboden woningen inhouden.

In Vlaanderen werd de algemene kwaliteit van de woningen in 2013 voor het eerst objectief onderzocht via een survey. Normaal wordt in survey onderzoeken naar de (subjectieve) inschatting van de bewoner gevraagd en zo een oordeel gevormd over de kwaliteit. Deze objectieve beoordeling van de Vlaamse woningen heeft uitgewezen dat 37% van de bewoonde woningvoorraad van ontoereikende kwaliteit is (Vanderstraeten & Ryckewaert, 2015). Hier werd geen rekening gehouden met de kwaliteit van leegstaande woningen. Het aandeel woningen van ontoereikende kwaliteit is het grootst in de huursector (47% in de private en 44% in de sociale huursector).

### **3.5 Institutionele capaciteit overheid**

Wanneer de kosten van de mogelijke instrumenten tegenover elkaar worden afgewogen, is de institutionele capaciteit van de overheid ook een factor. Bij het toekennen van steun aan de huurder die gelinkt is aan het inkomen van de huurder, moeten maandelijks (of andere periodiciteit) inkomens-testen worden uitgevoerd en de juiste steun berekend. De personeels- en administratieve kosten om deze evaluatie op touw te zetten, kunnen ook anders worden gebruikt (zogenaamde opportuniteitskosten) en moeten daarom ook mee in beschouwing gebracht worden.

### **3.6 Mogelijkheden uitbreiding budget: opvangen evoluties in de kost**

Overheden willen duidelijkheid over te spenderen bedragen in de toekomst. Bij systemen van huursubsidies waarbij iedereen die in aanmerking komt, ook effectief de subsidie ontvangt, betekent dit voor de overheid dat er steeds een kans bestaat op toenemende bestedingen. Indien er namelijk een periode aankomt waar de huishoudens met lage inkomens zouden worden getroffen (bijvoorbeeld stijging werkloosheid of daling lage lonen, immigratie van huishoudens met lagere inkomens), zal het aantal huishoudens dat in aanmerking komt voor en/of de hoeveelheid steun per huishouden toenemen. Overheidsuitgaven rantsoeneren, om budgettaire ontsporingen tegen te gaan, is gemakkelijker voor aanbodssubsidies dan voor vraagsubsidies.

### **3.7 Oplossingen door de maatschappij?**

Er kan ook nagegaan worden in welke mate de maatschappij zelf oplossingen voor betaalbaarheidsproblemen heeft uitgewerkt en in welke mate deze lijken te werken. Voorbeelden zijn hier de reeds geïnstitutionaliseerde sociale verhuurkantoren, verschillende vormen van groepswonen, community land trusts.

Bij het experimenteren met nieuwe, misschien meer individueel aangepaste vormen van woonsteun (aangepast aan bepaalde situaties, huishoudens) zal aandacht voor bijvoorbeeld kwaliteitsnormen en opvolging van de situatie voor huishoudens (met lage inkomens) een belangrijk punt vormen.

## 4 | Maak andere doelen en principes zichtbaar

Een deel andere zaken kunnen mee een rol spelen in de keuze voor een bepaald beleidsinstrument. Het kan zijn dat de beleidsmaker een aantal niet-huisvestingsdoelen voor ogen heeft en dat bepaalde instrumenten die gelijke effecten kunnen hebben wat betreft betaalbaarheid, anders scoren ten opzichte van dit doel. Dit achterliggende maar vaak impliciete doel is dan bepalend in de instrumentkeuze, maar dit is niet altijd zichtbaar voor de maatschappij. Het is nuttig alle doelen expliciet te maken alsook de principes die men wil respecteren bij de keuze van een instrument.

### 4.1 Andere doelen dan woonbeleid

Bij de keuze van een instrument om de betaalbaarheid van wonen te verbeteren, kunnen ook andere woondoelen mee een rol spelen, zoals de kwaliteit van wonen of de woonzekerheid. Maar ook doelen die niet meteen iets met wonen te maken hebben, kunnen belangrijk zijn.

Zo kan het optrekken van de kwaliteit van de woningen waarin de gesubsidieerde huishoudens terecht komen beoogd worden, alsook het gezondheidseffect van het wonen in een gezonde woning. Dit hangt samen met het onderzoek naar de kwaliteit van de private huurwoningen (zie 3.4). Maar ook bijvoorbeeld de mate waarin arbeidsmobiliteit belangrijk wordt geacht, milieuvriendelijk en duurzaam wonen, de effecten op sociale inclusie of armoedevermindering kunnen elementen zijn die mee de keuze voor het instrument bepalen. We bespreken er hieronder een aantal als voorbeeld maar er kunnen er nog andere zijn.

#### 4.1.1 Arbeidsmobiliteit

Onderzoek heeft uitgewezen dat er een link kan bestaan tussen woonsubsidies en arbeidsmobiliteit. Huursubsidies lijken deze het minst te hinderen. Deze moeten dan wel meeneembaar zijn, dus indien men er aanspraak op kan maken in de ene locatie, moet dit dan ook kunnen in een andere locatie. Steun voor eigendomsverwerving en sociale huisvesting scoren w.b. effecten op de arbeidsmobiliteit minder goed. De modaliteiten van de steunmaatregelen kunnen erop voorzien zijn om dit negatieve effect te beperken. Om die reden is in Vlaanderen bijvoorbeeld in 2002 de meeneembaarheid van het registratierecht ingevoerd. Ook in de sociale huisvesting zou dit kunnen worden ingebouwd. Het NLAO (Network of Local Authority Observatories on active inclusion, 2010) neemt het op als één van zijn aanbevelingen dat sociale huisvesting een antwoord zou moeten kunnen bieden op huishoudens die zouden willen verhuizen naar een andere locatie omwille van arbeidsredenen.

#### 4.1.2 Armoedevermindering

Omdat woninguitgaven een groot deel van uit het beschikbaar inkomen van vele huishoudens hapen, beïnvloeden ze sterk wat er na de woninguitgaven nog overblijft om te besteden aan andere zaken zoals voeding, gezondheid, vrije tijd, ... Zo hebben ze dus ook een invloed op de armoedesituatie van een huishouden (Griggs & Kemp, 2012). Als het bestrijden van armoede een bijkomend beleidsdoel is, kan worden geopteerd voor inkomensgebonden subsidies, die goed gericht worden op huishoudens in armoede of met een armoederisico. Omdat huursubsidies direct gelinkt worden aan het huidige inkomen, hebben dit soort subsidies een groot armoedeverminderingspotentieel. De

werkelijke impact is wel afhankelijk van de hoogte van de subsidie per huishouden. Hoe sterk het effect op het algemene armoedepercentage is, zal afhangen van het aantal huishoudens dat ervoor in aanmerking komt en ze daadwerkelijk ontvangt.

#### 4.1.3 Sociale inclusie

Volgens de belanghebbenden die werden geraadpleegd kan het woonbeleid ook een rol spelen in het verbeteren van de sociale inclusie. Onderzoek hierover wijst uit dat er wel een link is tussen woonbeleid en sociale inclusie, maar het lijkt moeilijk oorzakelijke verbanden te vinden tussen het type woonbeleidsinstrument en het effect ervan op sociale inclusie (bijvoorbeeld Hulse et al., 2012). Er lijken wel successen te zijn geboekt waar sociale huisvesting (steun aan aanbodzijde) gepaard gaat met diensten aan de bewoners. Voorbeelden zijn te vinden in Noord-Ierland waar sociale huisvestingsmaatschappijen intensief met de gemeenschap werken of ook werken aan activatie, training en helpen bij het vinden van werk.<sup>17</sup> In het Verenigd Koninkrijk bieden sociale huisvestingsmaatschappijen vaak ook training of begeleiding in het vinden van werk<sup>18</sup> aan en zijn ze vaak ook aanbieders van thuiszorg. In Vlaanderen bieden de sociale huisvestingsmaatschappijen en de sociale verhuurkantoren de zogenaamde 'basisbegeleidingstaken'<sup>19</sup> (Winters et al., 2011). Deze richten zich voornamelijk op woonbegeleiding en het doorverwijzen naar de juiste (welzijns)instanties indien er zich problemen voordoen. Dit sluit ook aan bij een nauwere afstemming tussen het woonbeleid en het welzijnsbeleid (zie andere doelen 4.1.4).

#### 4.1.4 Gezondheid en welzijn

Indien het verbeteren van de gezondheid ook een doel is waaraan men wil bijdragen via het woonbeleid, zal de kwaliteit van de woningen waarin de doelgroep terechtkomt, ook een rol spelen in de modaliteiten voor het gekozen instrument. De woonkwaliteit kan namelijk de gezondheidstoestand, zowel de fysieke als de mentale, van de bewoners beïnvloeden. De aanwezigheid van bijvoorbeeld vocht, schimmels, tocht, koude, weinig licht, niet aangepaste woning (aan leeftijd of handicap) kan nadelige gevolgen hebben voor de fysieke of mentale gezondheid. Indien men gezondheid als doelstelling mee wil opnemen, kan dit ook tot uiting komen in de modaliteiten van een subsidie om de betaalbaarheid in de huursector te verbeteren. Hiervoor verwijzen we naar sectie 3.2 over de kwaliteit van de woningvoorraad.

Ook het welzijn, dat tevens een link heeft met de psychische gezondheid van bewoners, kan mee een doel zijn van instrumenten van het woonbeleid. Hier is er dus de mogelijkheid om wonen en welzijn(szorg) te combineren. Mensen met een bepaalde nood aan begeleiding komen meestal in een gespecialiseerde instelling terecht (bijvoorbeeld daklozen, probleemjongeren, asielzoekers, mensen met een handicap) maar meestal willen zij liever zelfstandig kunnen wonen (Winters, 2003). De praktijkvoorbeelden waar sprake is van een samenwerking tussen wonen en zorg situeren zich momenteel vooral, maar dit hoeft niet noodzakelijkerwijs, binnen de sociale huisvesting.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Op de website van bijvoorbeeld de Northern Ireland Housing Executive kun je de doelen van de Housing Executive vinden: [http://www.nihe.gov.uk/index/about/corporate\\_governance/key\\_governance\\_documents/corporate\\_plan.htm](http://www.nihe.gov.uk/index/about/corporate_governance/key_governance_documents/corporate_plan.htm)

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld: <http://www.octaviahousing.org.uk/for-tenants/employment>

<sup>19</sup> Zie hoofdstuk Vbis Begeleiding van de kandidaat-huurder en huurder (ing. BVR 6 februari 2009) art. 29bis van het Besluit van de Vlaamse Regering tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode (<https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1016403.html#H1043970>)

<sup>20</sup> Zie enkele voorbeelden vanuit de praktijken van de centrumsteden op: <http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/samenwerken/stadscontracten/collectief/afstemming/Pages/default.aspx>

#### 4.1.5 Duurzaamheid

Ook duurzaamheid is nauw met het woonbeleid verbonden. Onder duurzaamheid komt o.a. energiezuinigheid aan bod. Via de (energetische en bouw-)kwaliteit van woningen is dit direct aan het woonbeleid verbonden. Waar het betaalbaarheid van wonen betreft, gaat het dus vooral over de kwaliteit van de woningen die de gesubsidieerde verhuurders aanbieden of waarin de gesubsidieerde huurders zullen terechtkomen.

Maar onder duurzaamheid hoort ook het levenslang wonen waarbij bijvoorbeeld de woning aanpasbaar is aan veranderende gezinssituaties of waar wonen en zorg kan gecombineerd worden. De vraag die dan een rol speelt is hoe wonen te organiseren zodat zorg binnen handbereik is en minder snel een verhuis naar een gespecialiseerde instelling nodig is? (zie o.a. onderzoek over woonzorgzones, Winters & Peetermans, 2008). Ook hier gaat het er dan om voorwaarden te stellen aan (sociale of private) verhuurders of huurders die gesubsidieerd worden.

Een ander aspect van duurzaamheid is gelinkt aan mobiliteit. Ook aan het verbeteren van de mobiliteit kan het woonbeleid bijdragen, o.a. door het wonen dichtbij voorzieningen of dichtbij punten van openbaar vervoer te stimuleren.

#### 4.1.6 Ruimtelijke of stedelijk beleidsdoelen

Ook met het ruimtelijk of stedelijk beleid is er een link. Indien het de bedoeling is om bepaalde delen van een stad beter leefbaar en betaalbaar te maken, kan ervoor gekozen worden om de verhuurders en eigenaars-bewoners juist in die stadsdelen te subsidiëren. Dus waar men, geografisch gezien, renovatie wil promoten (en de woningen betaalbaar houden), zijn subsidies aan de verhuurder aangewezen.

Indien men dan weer huishoudens wil toelaten in hun woonlocatiekeuze ten volle te reageren op prikkels die steden bieden bijvoorbeeld rond jobcreatie of andere zaken, zou het beter zijn voor een subsidie aan de huurder te kiezen. Zoals voorheen vermeld (zie 4.1.1), moet deze dan wel meeneembaar zijn.

#### 4.1.7 Integratie beleidsdomeinen

Tijdens de workshops met de belanghebbenden werd duidelijk dat er meer integratie tussen beleidsdomeinen gewenst was zodat alle domeinen hier baat bij konden hebben. Zoals uit bovenstaande voorbeelden blijkt, zijn er tal van mogelijkheden daarvoor. Als dit een doel is, zou een keuze voor instrument moeten gemaakt worden in samenspraak tussen het woonbeleid en andere beleidsdomeinen. Het is ook niet enkel zo dat het woonbeleid kan bijdragen aan andere doelen dan wonen maar ook omgekeerd, dat via andere beleidsdomein, zoals ruimtelijk of stedelijk beleid, werk, etc. ook aan woondoelen kan bijgedragen worden.

### 4.2 Principiële keuzes

Hoezeer men ook kan verduidelijken welke doelen de beleidsinstrumenten moeten dienen, op welke nood ze een antwoord moeten bieden en in welke context ze worden ingevoerd, altijd zullen achterliggende principiële keuzes een rol blijven spelen. Het verdient aanbeveling ook deze principes te verduidelijken. Een instrument waarmee een bepaald principe gerespecteerd wordt, levert dan namelijk meer baten voor de maatschappij dan een instrument waarmee een principe geschaad wordt. Dit laatste levert eerder kosten op.

Voorbeelden van principiële keuzes zijn bijvoorbeeld welk type (gewenste) verzorgingsstaat en maatschappij men voor ogen heeft. Daarmee samenhangend is de mate waarin men de keuzevrijheid van de consument of de neutraliteit van de eigendomsrechten wil respecteren. Ook de billijkheid van de verdeling van voordelen over burgers, kan een principe zijn dat men gerespecteerd wil zien bij de

implementatie van een instrument. We beschrijven deze voorbeelden hieronder maar er kunnen ook andere principes gelden. Belangrijk is om aan te tonen hoe het respecteren van een principe gelinkt is aan de keuze voor een bepaald beleidsinstrument.

#### 4.2.1 Verzorgingsstaat en maatschappij

Het woonbeleid is ingebed in de verzorgingsstaat (Kemeny, 1995, 2001, 2005; Doling, 1999; Fahey & Norris, 2011; Matznetter & Mundt, 2012) en heeft daar vaak ook de kenmerken van. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het universele of gerichte karakter van de steun en in het bevoordelen van een bepaalde sector.

Bijvoorbeeld is sociale huisvesting eerder universeel in sociaaldemocratische welvaartsstaten zoals de Scandinavische landen. Subsidies zijn er weinig gericht op bepaalde groepen. Zo kan iedereen voor sociale huisvesting in aanmerking komen. Bij het bepalen van een beleid is het dan ook essentieel de vraag te stellen welk soort maatschappij men wenst: kan iedereen voor steun in verband met wonen in aanmerking komen of wil men deze steun richten op degenen die deze het allermeest nodig hebben. Indien men de steun wil richten op wat als de meest behoeftige groep wordt beschouwd, zal dit vaak gepaard gaan met inkomenstesten (Winters et al., 2007).

Betreffende de betaalbaarheid in de huursector kan ideologie ook een rol spelen in de keuze voor steun aan de aanbodzijde of vraagzijde. Het bevoordelen van de sociale sector (en dus eerder de keuze in de richting van steun aan niet-commerciële verhuurders drijven) is eerder typisch voor de sociaaldemocratische systemen. Het bevoordelen van de private commerciële sector (en dus de keuze in de richting van steun aan de huurder) is kenmerkend voor een liberaal systeem.<sup>21</sup>

Hier ook nauw bij aansluitend is het onderwerp rond neutraliteit van de eigendomsstatuten. Waar het promoten van eigendom als een doel op zich wordt beschouwd, wordt vaak de balans tussen de verschillende eigendomsstatuten artificieel verstoord via een beleid dat het verwerven van een woning aanmoedigt. Om te oordelen over het respecteren van de neutraliteit van de eigendomsstatuten moeten eigenlijk alle instrumenten bekeken worden. Een woonbeleid dat dit principe wil respecteren, zal ernaar moeten streven dat een huishouden de keuze voor huren of eigenaarschap kan maken los van financiële overwegingen. Zo zal het huishouden kunnen kiezen voor de vorm die meest aangewezen is aan de persoonlijke situatie (o.a. zijn familiale en/of arbeidssituatie) en in zijn levenscyclus.

Uit onderzoek blijkt dat de verbanden tussen type verzorgingsstaten en woonbeleid niet altijd zo direct te leggen zijn. Stephens en Fitzpatrick (2007) vinden dat woonsystemen soms de kenmerken van het type verzorgingsstaat in zich dragen en deze kenmerken versterken, maar ook dat het woonsysteem de kenmerken van de verzorgingsstaat kan ontkrachten. En er bestaan ook verschillen in de woonsystemen binnen dezelfde types van verzorgingsstaten (Stephens et al., 2012). Maar indien men het woonbeleid wil verankeren aan een bepaalde ideologie, en de keuze voor een instrument en zijn modaliteiten hier mee op wil baseren, kan dit wel best expliciet gemaakt worden.

21 Het is namelijk een kenmerk van de sociaaldemocratische systemen dat ze een breed bereik van sociale zekerheid beogen en een woonsituatie (of ander element van de verzorgingsstaat) willen bieden die niet sterk gelinkt is aan de situatie op de arbeidsmarkt zoals in liberale en corporatistische systemen. Daarenboven beogen ze universele en gelijke toegang tot publieke diensten en zijn ze gekenmerkt door een grondig inkomenstransfer systeem (Tulla, 2004). In het kader daarvan is sociale huisvesting een middel om ook op woonvlak iedereen gelijke kansen te kunnen bieden. In de Scandinavische landen, de voorbeelden bij uitstek van sociaaldemocratische regimes, vindt men een grote sociale huisvestingssector. Deze kan voor iedereen toegankelijk zijn (geen inkomensgrenzen) of gericht op groepen met speciale of dringende noden (al dan niet met inkomensgrenzen, die dan nog redelijk hoog uitvallen) (zie Tulla (2004) voor een beschrijving). Het liberale systeem aan het andere uiteinde is gekenmerkt door een zeer liberale arbeidsmarkt die niet wordt gecorrigeerd door de sociale zekerheid. De sociale zekerheid is er vooral op gericht een vangnet te voorzien. Dit soort regime kent een sterke commodificatie, oftewel een grote rol voor de vrije markt (zie beschrijving regimes van verzorgingsstaten bv. in Stephens & Fitzpatrick, 2007). Het derde regime is het corporatistische regime dat gekenmerkt wordt door een sterk gereguleerde arbeidsmarkt en door interacties tussen economische belangengroepen en de overheid. Het is minder dan het liberale systeem gecommificeerd maar de sociale zekerheid is wel ook sterk gelinkt aan deelname aan de arbeidsmarkt.

#### 4.2.2 Hoeveel vrijheid voor de consument?

Welk instrument het meest kosteneffectief is, zal ook afhankelijk zijn van de vrijheid die de overheid aan de consument wil toekennen. Wil men de woonconsumptie of zelfs een specifieke vorm van woonconsumptie (bv. gezonde woningen) verhogen of wil men het welzijn van de burgers verhogen ongeacht hoe zij dit bereiken, via consumptie van wonen of van andere goederen. In de eerste situatie wordt de subsidie best toegekend onder de voorwaarde dat die wordt gebruikt voor wonen of voor een specifieke vorm van wonen, in de tweede situatie mag deze vrij besteed worden (dus zonder voorwaarden).

Het respecteren van de vrijheid van consumentenkeuze is ook sterk gelinkt aan het type verzorgingsstaat, waar men in meer liberale regimes meer belang zal hechten aan dit principe. Het zal dan ook leiden tot een voorkeur voor steun aan de huurder. De huurder zal dan zelf kunnen beslissen waar en in welk soort woning hij zich zal vestigen. Toch kan ook bij steun aan de huurders de keuzevrijheid laag zijn indien zij beperkt zijn tot een bepaald segment van woningen (goedkopere, kleinere, lagere kwaliteit, etc.). Een recent rapport van Jacobs et al. (2016) in het kader van de hervormingen aan het woonbeleid in Australia bevestigt dat de gesubsidieerde huishoudens met lage inkomens zeer moeilijk hun keuze kunnen uitoefenen in de praktijk. Zij stellen dat het moeilijk is om echt een keuze uit te oefenen door het tekort aan betaalbare woningen op de private huurmarkt. Enkel wanneer de aanbodtekorten aangepakt worden, kan ook de vrijheid van keuze uitgeoefend worden door huishoudens met zeer lage inkomens.

Waar de steun aan de sociale verhuurder wordt verleend, is er doorgaans minder vrijheid in de keuze door de (woon)consument dan bij steun aan de huurder, omdat het aanbod aan huurwoningen dan beperkt is tot bepaalde locaties en soort woningen.

Vaak ook gebeurt de toewijzing van sociale huurwoningen volgens regels die de consument weinig keuze bieden. Echter, de consumentenvrijheid kan ook verhoogd worden in een administratief toewijzingssysteem zoals bijvoorbeeld het Delft systeem van toewijzing van sociale woningen (Kullberg, 1997 & 2002).

#### 4.2.3 Billijkheid

Met billijkheid wordt bedoeld op zowel de verticale als de horizontale eerlijkheid van een instrument. Steun aan verhuurders en steun aan huurders kunnen beide beoordeeld worden op het vlak van hoe eerlijk ze zijn inzake de horizontale en verticale verdeling ervan.

Zowel de steun aan de verhuurder als de steun aan de huurder kan goed scoren op verticale herverdelingsmogelijkheden waar ze gepaard gaan met inkomenstesten (inkomen van de huurder). De uiteindelijk beoogde begunstigden van beide soorten steun zijn de hurende huishoudens waarop ze gericht zijn (deze met lage inkomens). Als de steun aan de huurder zelf wordt verleend, wordt de gerichtheid (op huishoudens met lage inkomens) sterk op punt gehouden doordat de inkomenstesten meestal periodiek gebeuren bij uitbetaling van de steun. Als de steun via de verhuurder verloopt, gebeurt het testen van het inkomen vooral bij aanvang van de periode waar de huurder met laag inkomen begint een woning te huren van een gesubsidieerde verhuurder. Meestal gaat dit niet gepaard met frequente inkomenstesten op latere tijdstippen, waar het inkomen veranderd kan zijn. Studies vinden meestal dat de verticale effectiviteit van steun aan de huurder groter is dan in geval van steun aan de verhuurder.

Ook de horizontale gelijkheid kan een rol spelen. De horizontale gelijkheid is de mate waarin er gelijke toegang bestaat tot een instrument voor huishoudens met dezelfde kenmerken, en dus in gelijke mate in aanmerking komen om van dit soort steun te genieten. Dit houdt dus in dat iedereen die voor steun in aanmerking komt, deze ook effectief kan genieten of dat de take-up door wie in aanmerking komt niet ongelijk is. Het design van de subsidie, de mate waarin deze stigmatiserend zou kunnen werken en de administratieve eisen kunnen hier bepalend zijn. Een ander voorbeeld van horizontale ongelijkheid vinden we bij wachtlijsten voor sociale huisvesting. De huishoudens op de

wachtlijst kunnen dus niet ‘bediend’ worden zelfs al komen ze evenveel in aanmerking als iemand die wel van dit soort steun kan genieten. Bij steun aan de huurder doet dit probleem zich minder voor indien iedereen die er aanspraak op kan maken, en dus aan de voorwaarden voldoet, er effectief van kan genieten. Echter, indien het budget voor vraagsteun (aan de huurder) beperkt is of het systeem wordt ontwikkeld zoals het voucher systeem in de Verenigde Staten en dus niet alle aanvragers kan bedienen, heeft dit ook gevolgen voor de horizontale gelijkheid. Het budget en het design van de subsidie is hier van groot belang.

#### **4.2.4 Eerlijke mededinging tussen verhuurders**

Steun aan de verhuurder is meestal voorbehouden voor erkende publieke of not-for-profit verhuurders zoals de sociale huisvestingsmaatschappijen. Dit hoeft echter niet het geval te zijn, zoals bijvoorbeeld in Duitsland, waar ook de private verhuurders van deze steun kunnen genieten. Dit zijn dan for-profit of low-profit particuliere of institutionele verhuurders.

Vaak wordt er gediscussieerd over welk soort verhuurder het meest efficiënt werkt, maar a priori kan daar eigenlijk geen uitsluitsel over gegeven worden. Alles is weerom sterk afhankelijk van het design van de subsidie. Er wordt wel voor gepleit om via eerlijke mededinging de efficiëntie bij de verhuurders te bevorderen. Via steun aan een verscheidenheid van verhuurders - private bedrijven of individuen, en non-profit organisaties - zou het aanbod van woningen ook kunnen aangemoedigd worden. Opdat dit aanbod goed en betaalbaar aanbod zou zijn, moet deze steun natuurlijk wel met voorwaarden gepaard gaan inzake kwaliteitsnormen, huurprijzen en toewijzingssystemen die voorkeur geven aan huishoudens met lage inkomens. Een ander punt waar de aanbieders kunnen verschillen is niet enkel de efficiëntie waarmee ze betaalbare woningen leveren, maar ook welke andere diensten ze verlenen en hoe deze mee gewaardeerd worden en een rol spelen in de keuze van beleidsinstrument. Dit wordt vaak opgelost door ook commerciële actoren kansen te geven woningen te bouwen, maar de verhuring van deze woningen in handen te geven van publieke of not-for-profit organisaties.



## 5 | Samenvatting: oorzaken, context en criteria en hun link met beleidsinstrumenten

In dit hoofdstuk vatten we de informatie uit vorige hoofdstukken samen. We presenteren een overzicht van hoe de analyse van het probleem aan een type van instrument gelinkt kan worden. Daarna komen de verschillende andere criteria aan bod en hoe deze een invloed kunnen zijn bij het ontwikkelen van een instrument. Het belang van het precieze design van het instrument wordt besproken alsook de noodzaak aan monitoring.

### 5.1 Hoe oorzaken, context en criteria aan instrumenten gelinkt kunnen worden

De onderstaande tabellen vatten kort samen wat werd beschreven in de voorgaande hoofdstukken en hoe bepaalde situaties aanleiding geven tot het gebruik van bepaalde instrumenten. Indien men onder ‘kosteneffectief’ verstaat dat een instrument, gegeven een bepaald budget, de hoogste baten kan leveren voor de maatschappij, niet enkel in termen van aantal betaalbare woningen maar ook kijkend naar de bijdrage aan andere, niet-woondoelen en bepaalde principes respecterend, kan het volgende stappenmodel de instrumentkeuze begeleiden.

In een eerste stap in de keuze van het instrument wordt gezocht naar de aard van het probleem. De betaalbaarheidsmoeilijkheden kunnen een oorzaak vinden in een tekort aan woningen, in een bepaalde regio of een bepaald type woning, of in ongelijkheden of tekorten van inkomen.

. Om een instrument fijn te stellen zullen er verder afwegingen moeten worden gemaakt op basis van een analyse van de context, en de mogelijke andere beleidsdoelen en principes die men gerespecteerd wil zien: bijvoorbeeld of via het woonbeleid ook aan de gezondheidsdoelen wordt gewerkt of aan het verminderen van armoede; of de consumptie van beter wonen voorop wordt gesteld dan wel de vrije keuze van de begunstigde van de subsidie, zijnde al dan niet woonconsumptie. Via dit soort overwegingen en door instrumenten te ontwerpen die beogen daarop een antwoord te bieden, zal het beleid transparanter worden.

In onderstaande tabel presenteren we een overzicht van de vragen die we voorgaand behandeld hebben en de beschouwingen inzake beleidsinstrument die daaraan gelinkt kunnen worden. Voor meer detail willen we graag nogmaals verwijzen naar het achterliggende meer gedetailleerde rapport.



**Tabel 5.1      Stap1: Overzicht onderzoek naar oorzaken en de link met instrumenten**

Voorbeelden te onderzoeken	Beschouwingen i.v.m. beleidsinstrument keuze
<b>1. Oorzaken</b> <b>1.1. Inefficiënties in de markt</b> 1.1.1. Geen perfecte mededinging Lage reactiesnelheid van het woning-aanbod door moeilijkheden toegang bouwgrond Lage reactiesnelheid door administratieve besommeringen Plotse immigratiedruk leidt tot prijsstijgingen 1.1.2. Informatie-imperfecties Wat is een redelijke huurprijs? Welk rendement kan te verwachten zijn? Wat zijn de maatschappelijke baten? 1.1.3. Externaliteiten Private discontovoet systematisch hoger dan sociale <b>1.2. Niet-billijke woonsituatie</b> 1.2.1. Verticale ongelijkheid 1.2.2. Horizontale ongelijkheid 1.2.3. Niet billijke woonsituatie door inefficiënties in de markt (zie 1.1)	⇒ Herbekijken grondbeheer/planning om de toegang tot bouwgrond te vergemakkelijken. ⇒ Versnelling procedures van o.a. bouwvergunningen. ⇒ (tijdelijk) beleid gericht op de aanbieders van woningen om aanbod uit te breiden, eventueel (tijdelijk) kunnen noodmaatregelen nodig zijn. ⇒ Communicatief/informatief instrument: transparantie verhogende maatregelen zoals huurschatter. ⇒ Communicatief/informatief instrument: informatieve maatregelen zoals beter bekendmaken te verwachten rendementen onder (potentiële) verhuurders. ⇒ Communicatief/informatief: potentiële investeerders die tegen maatschappelijk rendement willen verhuren bewust maken van baten van aanbieden betaalbare woningen. ⇒ Algemene prijssubsidie. Problemen inzake billijkheid worden in principe op meest efficiënte wijze aangepakt door inkomenssteun (niet gebonden aan wonen) ⇒ Inkomenstransfers (niet gebonden aan wonen); inkomensafhankelijk; Let op armoedeval => taper* niet te hoog. ⇒ Gerichte inkomenssteun bijvoorbeeld naar ouderen, mensen met een handicap. Zie onder 1.1. Bv. indien huishoudens met lage inkomens geconfronteerd worden met hoge huurprijzen in een regio met plotse immigratie kan tijdelijke steun aan deze huishoudens op korte termijn aangewezen zijn, tot het aanbod heeft kunnen reageren op toegenomen vraag.

\* De taper is de mate waarbij de inkomenstransfer afneemt als het inkomen stijgt.

Bron: Van den Broeck, Haffner & Winters, 2016

**Tabel 5.2      Stap 2: overzicht onderzoek van de context en de link met instrumenten**

Voorbeelden te onderzoeken	Beschouwingen i.v.m. beleidsinstrument keuze
<b>2. Context</b>	
<b>2.1. Het bestaande systeem</b>	Heeft gevolgen voor draagvlak en kosten.
<b>2.2. Beschikbaar aanbod &amp; snelheid aanpassing</b>	Bij steun aan vraagzijde (huurder): indien niet voldoende aanbod beschikbaar om versterkte vraag op te vangen => steun vraagzijde zal zich vertalen in prijsstijgingen; effectief komt steun dan terecht bij verhuurders; niet-gesubsidieerde huurders zullen ook getroffen worden door stijging; voor onelastisch aanbod beter pure inkomenssteun, niet gebonden aan het onelastisch goed in kwestie.
<b>2.3. Type verhuurders</b>	Het type verhuurders (vooral particuliere versus institutionele) heeft niet alleen invloed op mogelijk bestaan informatieproblemen, maar ook op bijvoorbeeld de nodige aanpassingen in kwaliteit indien kwaliteitsvoorwaarden gesteld (hoe snel deze uitgevoerd kunnen worden); ook waar verhuurders die aan de doelgroep zullen verhuren gelokaliseerd zijn (geconcentreerd, verspreid, afstand tot voorzieningen/transport, ...).
<b>2.4. Kwaliteit woningvoorraad</b>	Indien laag: steun aan vraagzijde kan steun op niet-kwalitatieve woning betekenen; vraagsteun met kwaliteitsvoorwaarden in situatie lage reactiesnelheid aanbieders kan leiden tot niet vinden betaalbare woning die aan kwaliteitsvereisten voldoet op KT; steun bij informatiedoorstroming aangewezen indien vraagsubsidie; ook kost van kwaliteitsmonitoring in overweging nemen; steun aan aanbod kan direct gepaard gaan met kwaliteitsvoorwaarden (en monitoring).
<b>2.5. Institutionele capaciteit overheid + kost</b>	Onderzoek administratieve/personeelskosten voor steun aan verhuurders/huurders. Inkomenstesten zijn redelijk duur; de periodiciteit waarmee deze uitgevoerd worden beïnvloeden sterk de kost.
<b>2.6. Mogelijkheden uitbreiding budget: opvangen evoluties in de kost</b>	Te verwachten evoluties in de economie zoals inzake werkgelegenheid en inkomen zullen de kost van de financiële instrumenten die hieraan gelinkt zijn beïnvloeden; is er budgettair gezien de mogelijkheid deze evoluties te volgen.
<b>2.7. Oplossingen door de maatschappij</b>	Steun/kader voor initiatieven door maatschappij zoals SVK: financieel, regulatief; resultaten inzake woondoelen op te volgen.

Bron: Van den Broeck, Haffner & Winters, 2016

**Tabel 5.3      Stap 3: opstellen niet-woondoelen en de link met instrumenten**

Voorbeelden te onderzoeken	Beschouwingen i.v.m. beleidsinstrument keuze
<b>3. Criteria</b>	
<b>3.1. Niet-woondoelen</b>	
Voorbeeld 1: arbeidsmobiliteit	Arbeidsmobiliteit zou meest gebaat zijn door ‘meeneembare’ vraagsteun, steun onafhankelijk van in welke gemeente de begunstigde woont; aanbod steun is minder gemakkelijk verplaatsbaar naar de nieuwe woonplek (althans in huidig systeem).
Voorbeeld 2: armoedevermindering	Steun aan de huurder lijkt de grootste effecten te hebben inzake armoedevermindering (indien goed gericht en groot bereik van wie ervoor in aanmerking komt).
Voorbeeld 3: sociale inclusie	Indien dienstverlening behalve woondiensten sociale inclusie kan bevorderen, kan steun aan een verhuurder die ook deze diensten kan leveren aangewezen zijn, bv. sollicitatie-, integratie- of andere training of begeleiding.
Voorbeeld 4: gezondheid & welzijn	Aanbod- of vraagsteun met kwaliteitsvoorwaarden. Dit soort voorwaarden wordt meer gekoppeld aan steun aan de verhuurder maar is even goed mogelijk bij vraagsteun zoals bij het housing voucher programma in de VS (de gekozen woning moet aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen).
Voorbeeld 5: duurzaamheid	Aanbod- of vraagsteun met kwaliteitsvoorwaarden. (zie 3.1. voorbeeld 4; zie 2.4. kwaliteit woningvoorraad).
Voorbeeld 6: ruimtelijke/stedelijke beleidsdoelen	Indien stedelijk beleid bepaalde locatie betreft (bv. opwaardering bepaalde wijk), richten op verhuurders van woningen in dat deel; indien toelaten huurders in te gaan op prikkels vanwege steden: steun richten op huurders.
Voorbeeld 7: Integratie beleidsdomeinen	Aftoetsen beleidsinstrumenten met doelen uit andere beleidsdomeinen.

Bron: Van den Broeck, Haffner & Winters, 2016

**Tabel 5.4      Stap 4: opstellen principes en de link met instrumenten**

Voorbeelden te onderzoeken	Beschouwingen i.v.m. beleidsinstrument keuze
<b>3. Criteria</b> <b>3.2. Principes</b> Voorbeeld 1: type verzorgingsstaat/maatschappij  Voorbeeld 2: vrijheid consumenten  Voorbeeld 3: billijkheid  Voorbeeld 4: eerlijke mededinging en types verhuurder	<p>Gevolgen voor targeting: in een eerder liberaal systeem: steun sterk gericht op degene die het meest in nood zijn; eerder sociaaldemocratisch systeem: minder enge targeting tot universele ondersteuning.</p> <p>Gevolgen voor huursector: eerder sociaaldemocratisch: voorkeur voor sociale verhuurders breed toegankelijk, link tussen woon-en arbeidsmarkt-situatie minder sterk.</p> <p>Meer keuzevrijheid voor consument gewenst =&gt; eerder steun aan de huurder; hoe minder voorwaarden hoe meer vrijheid; pure inkomenssteun = meest consumentenvrijheid.</p> <p>Indien aanbod voor huishouden smet lage inkomens beperkt (aanbodtekort), weinig effectieve keuze in de praktijk; dus bij aanbodtekort en geen reactie aanbieders zijn ook aanbodincentieven nodig.</p> <p>Niet kunnen voldoen aan iedereen die ervoor in aanmerking komt is een probleem bij sociale huisvesting (met wachtlijsten) maar kan ook bij gelimiteerde vraagsteun (bv. bij het housing voucher programma in de VS bestaan ook wachtlijsten). Niet-gelimiteerde vraagsteun voldoet hier best aan (indien voldoende budget voor mogelijke toename rechthebbenden). Indien sociale huisvesting (of een andere vorm van steun voor sociale verhuur) iedereen zou kunnen bedienen die er recht op heeft, zou dit ook voldoen.</p> <p>Eerlijke mededinging =&gt; steun aan verhuurders niet a priori beperken. Steun aan een verscheidenheid van verhuurders - private bedrijven of individuen, en non-profit organisaties- zou ook het aanbod van woningen kunnen aanmoedigen.</p> <p>Steun aan aanbieders met voorwaarden inzake kwaliteitsnormen, huurprijzen en toewijzingssystemen die voorkeur geven aan huishoudens met lage inkomens.</p> <p>In welke mate zijn niet-woondiensten belangrijk? Types aanbieders kunnen verschillen in de diensten die ze verlenen naast wonen.</p>

Bron: Van den Broeck, Haffner & Winters, 2016

## 5.2 Design-effecten

Eens de keuze voor een instrument gemaakt is, komen ook vragen rond het concrete design aan bod. Bijvoorbeeld kan de vraag gesteld worden in welke mate een huursubsidie moet verbonden zijn aan het inkomen, of aan de huurprijs, of hoe precies de administratieve toewijzing van de sociale woningen gebeurt. Dit wordt hier niet uitvoerig beschreven. Het komt erop neer een antwoord te vinden op mogelijke negatieve effecten van subsidies en deze zo goed mogelijk te voorkomen. Bij het ontwerpen van het te gebruiken beleidsinstrument, moet dus goed nagegaan worden wat de negatieve gevolgen kunnen zijn, zoals de prijsstijgingen bij subsidies aan de huurder, de armoedeval indien een stijging van het inkomen een te grote daling van de steun met zich meebrengt, hoe een administratief toewijzingssysteem wachtlijsten en (arbeids)immobiliteit tot gevolg kan hebben, hoe een beperkt budget voor huursubsidies of sociale woningen met wachtlijsten tot gevolg de billijkheid kan schaden, hoe een niet genoeg bekende subsidie, of een te ingewikkelde of langdurige aanvraagprocedure de take-up kan beïnvloeden zodat weerom de billijkheid wordt geschaad, etc.

Het design van een subsidie is dus heel belangrijk om zo goed mogelijk de potentiële negatieve gevolgen te beheersen.

## 5.3 Noodzaak aan monitoring en ex-post evaluatie

Zelfs indien een ex ante evaluatie is gemaakt van de effecten die kunnen verwacht worden, gebeurt er in de realiteit niet altijd precies datgene wat in rekening werd genomen bij een ex ante evaluatie. Niet alleen de overheidstussenkomst zal de uitkomsten (inzake wonen maar ook andere) beïnvloeden maar de context in zijn geheel zal dat ook doen. Er kunnen ook plotse gebeurtenissen voorkomen

die onvoorziene effecten creëren. Om één of andere reden kan het gedrag van de burgers en organisaties beïnvloed worden waardoor het instrument een heel ander effect heeft dan wat te verwachten was.

Geen enkele situatie is statisch dus monitoring en het gebruik van indicatoren voor de op te volgen effecten is noodzakelijk. Dit is het geval zowel voor de opvolging van problemen, doelen, effecten als de context. Omdat de situatie ook regionaal kan verschillen, is het aangewezen gegevens ook regionaal te verzamelen en op te volgen.

## **5.4 Besluit**

In dit rapport hebben we een kort overzicht gegeven van de verschillende stappen die kunnen gevolgd worden in de keuze van het in te zetten beleidsinstrument bij betaalbaarheidsproblemen in de huursector. Een stap die vaak over het hoofd gezien wordt, is het onderzoek naar de oorzaak van de betaalbaarheidsproblemen of naar de diepere oorzaak van de aanbodtekorten. Maar ook de context speelt een belangrijke rol in de te verwachten effectieve begunstigden en andere baten en kosten, dus het is belangrijk dat deze goed gekend is. Daarbovenop kan het expliciet maken van andere doelen die men met het woonbeleid voor ogen heeft, en de principes die men in het beleid wil hanteren, duidelijkheid scheppen over de reden achter de keuze voor bepaalde instrumenten.

Zeer belangrijk in de instrumentontwikkeling is het design van het instrument dat bepaalde negatieve effecten kan vermijden. En natuurlijk moeten de indicatoren en de situatie opgevolgd worden om zo nodig de instrumenten bij te sturen. Er moet ook gedacht worden aan regionale verschillen in problematiek en context en dus ook in opvolging van regionale indicatoren maar misschien ook naar regionale diversiteit in de in te zetten instrumenten.



# Referenties

- Barr, N.** (1993). *The economics of the welfare state*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Barr, N.** (2012). *Economics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Doling, J.** (1999). De-commodification and welfare: evaluating housing systems. *Housing, Theory and Society*, 16(4), 156–164.
- Erreygers, G.** (1993). Is de toekomst minder waard dan het heden? Over tijdsverdiscontering in de economie. In I. Lecluyse & T. Vandevelde (eds.), *Verantwoordelijkheid voor komende generaties: opstellen van en voor Harry Berghs bij zijn afscheid* (pp. 185-197). Leuven: Garant.
- Europese Commissie** (2006). *Werkdocument 4: Richtsnoeren betreffende de methode voor de uitvoering van de kosten-batenanalyse*. EUROPESE COMMISSIE, Directoraat-Generaal Regionaal Beleid, Thematische ontwikkeling, impact, evaluatie en innovatieve acties, Evaluatie en additionaliteit. Geraadpleegd via [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/working/wd4\\_cost\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd4_cost_nl.pdf)
- Fahey, T., & Norris, M.** (2011). Housing in the welfare state: rethinking the conceptual foundations of comparative housing policy analysis. *International Journal of Housing Policy*, 11(4), 439–452.
- Fobé, E., Brans, M., & Wayenberg, E.** (2014). *Beleidsinstrumenten: theoretische perspectieven en keuzemodellen*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie-Slagkrachtige overheid.
- Griggs, J., & Kemp, P.** (2012). Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes. *International Journal of Housing Policy*, 12(4), 391-412. doi: 10.1080/14616718.2012.711987
- Helgers, R., & Buyst, E.** (2014). *Woningprijzen: een regionaal woningprijsmodel*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K.** (2015a). *Grote Woononderzoek 2013. Deel 2. Deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid*. Leuven: Steunpunt Wonen. Geraadpleegd via [https://steunpuntwonen.be/Documenten%202012-2015/Onderzoek\\_Werkpakketten/gwo-volume-2-deel-2-eind.pdf](https://steunpuntwonen.be/Documenten%202012-2015/Onderzoek_Werkpakketten/gwo-volume-2-deel-2-eind.pdf)
- Heylen, K.** (2015b). *Grote Woononderzoek 2013. Deel 5. De private huurmarkt: vraag- en aanbodzijde*. Leuven: Steunpunt Wonen. Geraadpleegd via [https://steunpuntwonen.be/Documenten%202012-2015/Onderzoek\\_Werkpakketten/gwo-volume-2-deel-5-eind.pdf](https://steunpuntwonen.be/Documenten%202012-2015/Onderzoek_Werkpakketten/gwo-volume-2-deel-5-eind.pdf)
- Hulse, K., Jacobs, K., Arthurson, K., & Spinney, A.** (2012). How does the concept of social inclusion play a role in housing policy? *AHURI Research & Policy Bulletin*, 156.
- Jacobs, K., Hulse, K., Stone, W., & Wiesel, I.** (2016). *Individualised housing assistance: findings and policy options* (AHURI Final Report No. 269). Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute. Geraadpleegd via <http://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/269>. doi:10.18408/ahuri-4105001
- Kemeny, J.** (2005). 'The really big trade-off' between home ownership and welfare: Castles' evaluation of the 1980 thesis, and a reformulation 25 years on, *Housing, Theory and Society*, 22(2), 59-75. doi:10.1080/14036090510032727.
- Kemeny, J.** (2001). Comparative housing and welfare: Theorising the relationship, *Journal of Housing and the Built Environment*, 16(1), 53-70.
- Kemeny, J.** (1995). *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Kullberg, J.** (1997). From waiting lists to adverts: the allocation of social rental dwellings in the Netherlands. *Housing Studies*, 12(3), 393-403.
- Kullberg, J.** (2002). Consumers' responses to choice-based letting mechanisms. *Housing Studies*, 17(4), 549-579.
- Loris, I.** (2009). Particulier bezit meeste bouwgrond. *Ruimte*, 4, 50-53.
- Malpass, P.** (2011). Path dependence and the measurement of change, *Housing, Theory and Society*, 28(4), 305-319.
- Matznetter, W., & Mundt, A.** (2012). Housing and welfare regimes. In: D.F. Clapham, W.A.V. Clark & K. Gibb. (eds.), *The SAGE Handbook of Housing Studies* (pp.274-294). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington D.C: SAGE Publications.
- NLAO-Network of Local Authority Observatories on Active Inclusion** (2010). *Supporting active inclusion through housing-A response from five European cities, European report on the role of housing services for the active inclusion of people furthest away from the labour market*. EUROCITIES. Geraadpleegd via <http://www.eurocities.eu/minisites/nlao/dmdocuments/EUROCITIES-NLAO%20EU%20Housing%20Report.March2010.pdf> (dd.06/09/2016)
- OECD** (2006). *Cost-Benefit Analysis and the Environment: Recent Developments*. Paris: OECD Publishing.

- Rowley, S., James, A., Gilbert, C., Gurran, N., Ong, R., Phibbs, P., Rosen D. & Whitehead, C.** (2016). *Subsidised affordable rental housing: lessons from Australia and overseas* (AHURI Final Report No. 267). Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute. Geraadpleegd via <http://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/267>, doi:10.18408/ahuri-8104301
- Spackman, M.** (2013). Government time discounting and required rates of return: UK history and current issues. *Economic Affairs*, 33(2), 190-206.
- Stephens M., Fitzpatrick S., Elsinga M., van Steen G. & Chzhen Y.** (2010). *Study on housing exclusion: welfare policies, housing provision and labour markets*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Stephens, M. & Fitzpatrick, S.** (2007). Welfare Regimes, Housing Systems and Homelessness: How are they linked? *European Journal of Homelessness*, 1, 201-212.
- Tulla, S.** (2004). The Nordic countries. In: M. Kleinman, W. Matznetter & M. Stephens (eds.), *European Integration and Housing Policy* (pp.259-274). London: Routledge.
- Van den Broeck, K., Haffner, M. & Winters, S.** (2016). *An evaluation framework for moving towards more cost-effective housing policies*. Leuven: KU Leuven-HIVA Research Institute for Work and Society.
- Vanderstraeten L. & Ryckewaert M.** (2015). *Grote Woononderzoek 2013. Deel 3. Technische woningkwaliteit*. Leuven: Steunpunt Wonen. Geraadpleegd via [https://steunpuntwonen.be/Documenten%202012-2015/Onderzoek\\_Werkpakketten/gwo-volume-2-deel-3-eind.pdf](https://steunpuntwonen.be/Documenten%202012-2015/Onderzoek_Werkpakketten/gwo-volume-2-deel-3-eind.pdf)
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. M.** (2015). *Performance management in the public sector*. London and New York: Routledge.
- Vastmans, F., Helgers, R., & Buyst, E.** (2012). *Huurprijzen en righthuurprijzen. Deel III: Hedonische huurprijsanalyse*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Haffner, M., & Winters, S.** (2016). *Een nieuwe rol voor de private huur. Deel 2: Internationale verkenning*. Leuven: Steunpunt Wonen. (Te verschijnen).
- Winters S., Buyst E., Elsinga M., Heylen K., Le Roy M., Tratsaert K., ... Verbeeck G.** (2013). *Voorstel tot indicatoren voor het Vlaamse Woonbeleid*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Winters, S., De Coninck, A., Tratsaert, K., & Heylen, K.** (2011). *De uitvoering van basisbegeleidingstaken in de sociale huisvesting*. Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Winters, S., van Bortel, G., Van Dooren, W., & Smets, L.** (2010). *De prestaties van de Vlaamse sociale huisvestingsmaatschappijen meten en beoordelen*. Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Winters, S., & Peetermans, A.** (2008). Zorgvriendelijk Genk. Een aanpak voor het realiseren van woonzorgzones door een lokaal bestuur. *OCMW Visies*, 3, 77-81.
- Winters S., Elsinga M., Haffner M., Heylen K., Tratsaert K., Van Daalen G., & Van Damme B.** (2007). *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel*. Brussel: Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Woonbeleid.
- Winters, S.** (2003). *Naar een betere aansluiting tussen wonen en zorg, uit: Handboek voor lokaal woonbeleid. Deel V: Wonen en Welzijn (hoofdstuk 1)*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Woonbeleid, Oostende: Goekint Graphics N.V.